

**Audit de la performance du canton de  
Vaud dans sa mission de contrôle de  
l'efficacité des transports publics**



**Rapport n°25**

**du 5 décembre 2013**

**Photos de couverture :**

en haut, le LEB : <http://www.suisseterroir.ch>

à gauche, les bus des TL : [www.vd.ch](http://www.vd.ch)

à droite, un bateau de la CGN : <http://www.cgn.ch> (médiatèque)

## RÉSUMÉ

### LES ENJEUX DE L'AUDIT

Le développement des transports publics constitue un enjeu majeur pour le canton de Vaud. Les besoins sont croissants et les contraintes nombreuses alors que les moyens financiers limités obligent les autorités à prioriser. A terme, selon la volonté politique exprimée dans la stratégie cantonale, le développement substantiel des transports publics doit permettre l'augmentation de leur part dans les déplacements au détriment des moyens individuels motorisés, réduire les impacts de la mobilité sur l'environnement et contribuer au développement d'une mobilité durable. Dans ce but, le canton a versé, ces 5 dernières années, aux entreprises de transports publics entre CHF 150 et CHF 180 millions d'indemnités d'exploitation par an et une moyenne de CHF 30 millions de prêts conditionnellement remboursables pour le financement d'investissements. Il a aussi octroyé à certaines d'entre elles des garanties d'emprunt pour un montant total de CHF 267 millions au 31 décembre 2012. La politique cantonale de transports publics touche dès lors tant aux intérêts des usagers (qualité des prestations) et des citoyens (impacts économiques, sociétaux, environnementaux) qu'à ceux des contribuables (économie et efficacité).

### L'OBJET DE L'AUDIT

Sur la base d'une étude préliminaire, la Cour a établi que, dans le domaine des transports publics, un important dispositif de suivi financier existe, notamment en application des exigences légales fédérales et des directives de l'Office fédéral des transports, et contribue au respect des principes d'économie et d'efficacité. En revanche, de précédents audits de la Cour ont révélé, dans divers domaines d'activités du canton, un manque de clarté dans les objectifs poursuivis, l'insuffisance voire l'absence d'instruments adéquats pour mesurer leur atteinte et prendre les mesures nécessaires le cas échéant ainsi que la nécessité d'un renforcement de la surveillance en cas de délégation de tâches et de la transparence. Or, il incombe en premier lieu au canton - que ce soit pour la qualité de la conduite de sa stratégie ou pour satisfaire à l'obligation de rendre compte de son action et de l'utilisation de l'argent public - de s'assurer de l'atteinte de ses objectifs. La Loi sur les subventions (LSubv) et la Loi sur les participations de l'Etat et des communes au capital de personnes morales (LPECPM) établissent par ailleurs des exigences à ce niveau. Entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006, ces lois, qui posent de nouvelles obligations en matière de gestion, sont progressivement mises en œuvre. C'est pourquoi, la Cour a décidé d'effectuer un audit du contrôle exercé par le canton sur l'efficacité des transports publics et sur la mise en œuvre de sa stratégie de développement dans ce domaine.

Pour conduire sa politique de développement de l'offre de transports publics en cohérence avec les objectifs qu'il s'est fixés en termes d'augmentation de la fréquentation des transports publics et de répartition modale<sup>1</sup> mais aussi pour satisfaire à l'obligation de rendre compte, le

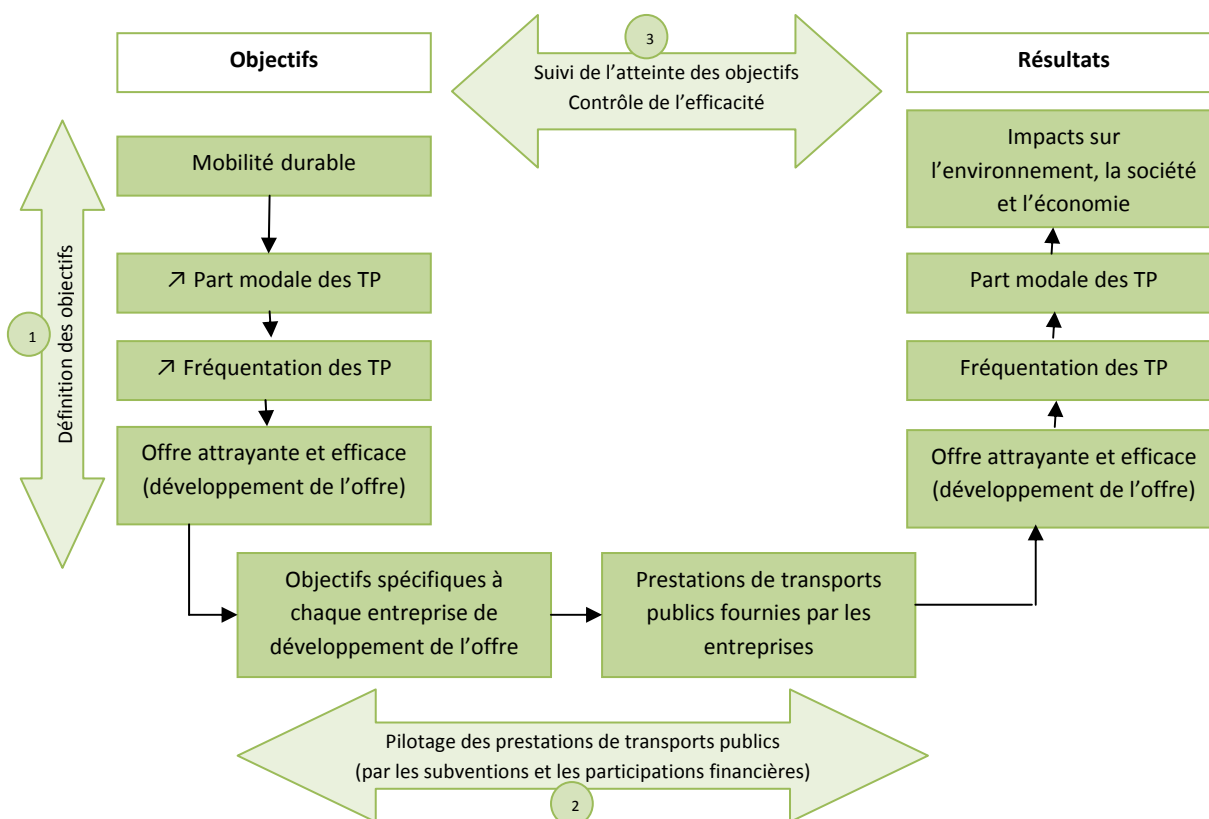
---

<sup>1</sup> Augmentation de 40% du nombre de pendulaires fréquentant les transports publics entre 2000 et 2020 (cf. Plan directeur cantonal) et une part modale des transports individuels motorisés ramenés de 70 % en 2012 à 65% d'ici 2025 (cf. Agenda 21 du Conseil d'Etat)

canton doit être doté d'un dispositif de pilotage stratégique qui lui permette de contrôler l'atteinte de ses objectifs (efficacité) en matière de prestations.

Conformément aux lois et aux bonnes pratiques, un tel dispositif de pilotage doit comprendre :

- 1) La définition d'objectifs stratégiques de développement des transports publics clairs, mesurables et cohérents avec les objectifs politiques poursuivis ;
- 2) Un pilotage efficace des prestations fournies par les entreprises de transports publics - soit la définition claire des prestations commandées, en lien avec les objectifs stratégiques, et le suivi et le contrôle des prestations rendues - au moyen des instruments dont le canton dispose en tant que commanditaire mais aussi actionnaire de ces entreprises ;
- 3) Un suivi efficace et transparent de l'atteinte des objectifs stratégiques de développement des transports publics.



## LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

L'audit démontre que le canton n'est pas suffisamment performant dans sa mission de contrôle de l'efficacité de ses transports publics et de sa stratégie, ce qui le prive d'un instrument de conduite de sa politique et ne lui permet pas de satisfaire à l'obligation de rendre compte de l'efficacité de son action et de l'utilisation de l'argent public. Elle formule ainsi 8 constatations et recommandations visant au renforcement du pilotage stratégique de la politique cantonale des transports publics, à une plus grande transparence sur les objectifs poursuivis et les résultats obtenus ainsi qu'à la mise en conformité avec les exigences de la LPECPM et de la LSubv relatives au principe d'efficacité.

## 1. DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES À DÉFINIR ET UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DU DÉVELOPPEMENT PRÉVU DE L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS À INSTAURER

Qui dit efficacité du développement de l'offre de transports publics, dit en premier lieu définition d'objectifs stratégiques clairs, mesurables et cohérents avec les objectifs politiques visés. Pour ce faire, il est nécessaire que la stratégie définie soit suffisamment développée pour pouvoir fixer ces objectifs. Compte tenu du degré d'incertitudes existant à long terme, ceux-ci devraient être définis sur le moyen terme (4-5 ans), en lien avec la planification de l'offre, et servir de base à la commande de prestations.

### *Une stratégie à long terme à compléter*

La stratégie cantonale et les instruments directeurs d'aménagement du territoire (PDCn, plan directeur régional, schémas directeurs) fondent la vision à long terme de développement de l'offre de transports publics du canton mais ne permettent pas de constituer une base suffisante à l'élaboration d'objectifs stratégiques cohérents avec les objectifs d'augmentation de 40% de la fréquentation des transports publics d'ici à 2020, de réduction de la part modale des transports individuels motorisés à 65% d'ici 2025 ainsi que d'instauration d'une mobilité durable.

Afin de renforcer les orientations stratégiques pour l'atteinte des objectifs politiques du canton ainsi que pour améliorer la visibilité sur les intentions de ce dernier quant aux divers aspects du développement de l'offre et aux préoccupations des usagers, des citoyens et des contribuables, la Cour recommande de compléter le document de stratégie à long terme (*recommandation n°1*), notamment en étoffant les lignes directrices concernant l'offre de transport sur le plan quantitatif mais surtout qualitatif, en intégrant le trafic urbain et l'offre de loisirs et en faisant le lien avec la politique régionale et économique du canton.

### *Des objectifs stratégiques à moyen terme à définir et un développement prévu de l'offre de transports publics à communiquer plus largement*

La formulation d'objectifs stratégiques à moyen terme en matière d'offre de transports publics constitue un rouage déterminant pour le pilotage de leur développement en vue de l'atteinte des objectifs politiques formulés dans la stratégie générale. Une telle démarche permet également de communiquer l'effort fait par l'Administration avec les moyens qui lui ont été octroyés. L'audit a montré que de tels objectifs n'ont pas été fixés.

Une vision globale de l'évolution à moyen terme de l'offre de transports publics pour le canton et ses différentes régions n'est pas non plus communiquée. Il en résulte un manque de visibilité sur l'utilisation faite des moyens octroyés et des priorités données ainsi qu'une absence de vision pour les usagers des développements que le canton s'apprête à financer, ce qui constitue une opportunité manquée de promouvoir l'action de l'Etat et les transports publics.

Afin de renforcer le pilotage du développement de l'offre par rapport aux objectifs politiques qu'il s'est fixés et de poser les bases nécessaires au contrôle par le canton de l'efficacité de sa stratégie, la Cour recommande de **formaliser la planification** de l'offre régionale et locale à moyen terme faisant ressortir l'écart entre les besoins et les priorités données, et son coût global ainsi que, en cohérence avec les lignes directrices de la stratégie cantonale et en tenant compte du rapport coût/utilité, de **définir les objectifs stratégiques poursuivis avec cette planification** (*recommandation n°2*).

## 2. UN PILOTAGE DES PRESTATIONS DE TRANSPORTS PUBLICS AU TRAVERS DE LA GESTION DES SUBVENTIONS ET DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES À RENFORCER

Les deux instruments dont disposent les autorités cantonales pour mettre en œuvre leurs objectifs de développement des transports publics (les participations financières et les subventions) devraient être exploités plus efficacement.

Dans le domaine des transports publics, la **mise en œuvre de la LSubv et de la LPEPCM** a été réalisée sur le plan financier, mais, sur le plan stratégique, elle n'est **pas suffisante**. Les exigences posées à ce niveau par ces lois ne sont pas remplies. Or, les instruments que constituent la gestion des subventions et la gestion des participations devraient permettre au Conseil d'Etat de s'assurer de l'efficacité des transports publics. En l'absence d'objectifs stratégiques de développement de l'offre de transports publics, le lien entre les prestations et les objectifs finaux de la politique cantonale ne peut, quant à lui, être établi.

### *Des prestations à définir plus précisément et à contrôler systématiquement*

En premier lieu, la **gestion des subventions** devrait être davantage orientée vers les prestations. Les décisions de financement lors de la commande de prestations manquent de visibilité (*recommandation n°3*). Si sous la conduite de l'OFT, le pilotage des prestations d'infrastructures ferroviaires a été récemment renforcé, les prestations de transport régional devraient être mieux définies (*recommandation n°4*). Les prestations de trafic urbain financées par le canton devraient être incluses dans la démarche également. Le suivi et le contrôle des prestations, pour l'heure exclusivement financier, est par ailleurs à développer (*recommandation n°5*). Enfin, la solidité sur le plan juridique du mandat confié aux entreprises de transports publics pour les prestations de transport de voyageurs n'est pas suffisante (*recommandation n°6*) et.

### *Vers une meilleure exploitation de l'instrument de pilotage fourni par les participations au capital des entreprises de transports publics*

Ensuite, la **gestion des participations** au capital des entreprises de transports publics devrait être renforcée sur le plan stratégique. D'abord, les objectifs stratégiques devraient être définis plus précisément. Ensuite, la gestion de la représentation de l'Etat au sein des Conseils d'administration, bien qu'elle ait fait l'objet d'améliorations, devrait encore être renforcée. Enfin, un suivi et un contrôle de l'atteinte des objectifs stratégiques du canton actionnaire devraient être mis en place. La gestion des participations constitue un canal de pilotage complémentaire à la gestion des subventions qui devrait être mieux exploité. La Cour recommande qu'en tant qu'actionnaire, le canton définisse des objectifs stratégiques clairs et mesurables, en se fondant notamment sur les objectifs stratégiques à moyen terme évoqués ci-dessus, et renforce l'efficacité de sa représentation au sein des conseils d'administration (*recommandation n°7*).

## 3. UN SUIVI DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS À ÉTABLIR ET À COMMUNIQUER

Des informations quant à des réalisations sont données périodiquement, notamment dans les rapports d'activité du Conseil d'Etat mais **il n'existe pas de dispositif de suivi de l'atteinte des objectifs** stratégiques **de développement de l'offre et de fréquentation des transports publics**. Un indicateur de qualité de l'offre existe dans le cadre de l'Agenda 21 mais en l'absence d'objectifs stratégiques fixés, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité des subventions aux

transports publics sur le plan du développement de l'offre de transports publics ou la satisfaction des objectifs financiers et environnementaux. En outre, si des informations relatives à la fréquentation sont disponibles, il n'existe pas de point fait sur l'atteinte de l'objectif fixé par le Plan directeur cantonal et de lien établi entre l'amélioration de l'offre, l'augmentation de la fréquentation des transports publics et l'évolution de la répartition modale. La Cour recommande qu'un suivi de l'atteinte de ses objectifs stratégiques soit établi et communiqué par le canton (*recommandation n° 8*).

A terme, la mise en place d'un dispositif de contrôle de l'atteinte des objectifs, en coordination avec l'OFT pour le trafic régional, doit permettre d'améliorer les prestations et de gagner en efficacité ainsi que d'augmenter la transparence sur l'action de l'Etat et sa performance. Compte tenu des montants dépensés et de l'importance de la politique des transports publics pour la société, la Cour estime indispensable d'améliorer le pilotage stratégique du canton dans ce domaine.

## REMERCIEMENTS

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs.

\*\*\*





## TABLE DES MATIÈRES

1.	La politique de mobilité du canton de Vaud .....	5
1.1.	Des besoins et des contraintes.....	5
1.2.	Vers une mobilité durable.....	7
2.	Le contexte du développement des transports publics.....	10
2.1.	Des compétences et des règles de financement différentes selon le type de trafic .....	10
2.2.	Des besoins de financement importants mais des moyens limités .....	12
2.3.	La délégation d'une tâche publique à des entreprises privées.....	15
3.	L'objectif et l'approche de l'audit.....	18
3.1.	L'objectif de l'audit.....	18
3.2.	Les axes de l'audit .....	20
3.3.	L'étendue .....	23
3.4.	L'approche.....	23
4.	Les résultats de l'audit.....	25
4.1.	Le canton a-t-il établi, conformément aux lois et aux bonnes pratiques, des objectifs stratégiques de développement des transports publics? .....	25
4.1.1.	Une stratégie à long terme à compléter pour être cohérente avec son but de mobilité durable .....	26
4.1.2.	Un pilotage à moyen terme à développer en cohérence avec la stratégie cantonale.....	37
4.2.	Le canton exerce-t-il un pilotage des transports publics au travers des participations et des subventions qui lui permette de s'assurer de l'efficacité des transports publics et de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement ?.....	43
4.2.1.	Le contrôle de l'atteinte des objectifs en matière de prestations à intégrer dans la gestion des subventions.....	44
4.2.2.	Le volet stratégique de la gestion des participations financières à renforcer .....	50
4.3.	Le canton effectue-t-il un suivi efficace et transparent de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement des transports publics ? .....	61
4.3.1.	Des informations quant à des réalisations mais une impossibilité de mesurer l'efficacité des subventions et de la stratégie cantonale au niveau de l'offre de transports publics .....	61
4.3.2.	Un suivi de l'atteinte de l'objectif de fréquentation non effectué malgré la disponibilité des informations.....	64
5.	Constatations et recommandations .....	67
6.	Observations du Service de la Mobilité.....	77
7.	Réponse de la Cour des comptes aux observations du Service de la Mobilité.....	83
	Annexes .....	84

## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

### Généralités

<b>CC</b>	: crédit-cadre
<b>EMPD</b>	: exposé des motifs et projet de décret
<b>TP</b>	: transports publics
<b>TIM</b>	: transports individuels motorisés
<b>TRV</b>	: transport régional de voyageurs

### Bases légales

<b>LCdF</b>	: Loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)
<b>OCFIF</b>	: Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (RS 742.120)
<b>LTV</b>	: Loi fédérale sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
<b>OITRV</b>	: Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16)
<b>FAIF</b>	: Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (projet)
<b>LHand</b>	: Loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3)
<b>LTPu</b>	: Loi cantonale sur les transports publics (RS 740.21)
<b>LFin</b>	: Loi sur les finances (RS 610.11)
<b>LSubv</b>	: Loi cantonale sur les subventions (RS 610.15)
<b>RLSubv</b>	: Règlement d'application de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (RS 610.15.1)
<b>LPECPM</b>	: Loi cantonale sur les participations de l'Etat et des communes aux personnes morales (RS 610.20)
<b>PDCn</b>	: Plan directeur cantonal

### Entreprises

<b>AVJ</b>	: Société anonyme des auto-transports de la Vallée de Joux A.V.J SA
<b>BLS</b>	: BLS AG (Bern-Lötschberg-Simplon)
<b>CarPostal</b>	: CarPostal Suisse SA
<b>CFF</b>	: Chemins de Fer Fédéraux
<b>CGN</b>	: CGN SA (Compagnie Générale de Navigation)
<b>LEB</b>	: Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA
<b>LNМ</b>	: Société de navigation sur les Lacs de Neuchâtel et Morat SA
<b>MBC</b>	: Transports de la région Morges-Bière-Cossonay SA

<b>MOB</b>	: Compagnie du chemin de fer Montreux Oberland Bernois SA
<b>MVR</b>	: Transports Montreux-Vevey-Riviera SA
<b>NStCM</b>	: Compagnie du chemin de fer Nyon - Saint-Cergue – Morez SA
<b>TL</b>	: Transports de la Région Lausannoise SA
<b>TPC</b>	: Transports Publics du Chablais SA
<b>TPF</b>	: Transports Publics Fribourgeois (TPF) SA
<b>TPN</b>	: Transports Publics de la Région Nyonnaise SA
<b>TRAVYS</b>	: Transports Vallée-de-Joux – Yverdon-les-Bains - Sainte-Croix SA
<b>VMCV</b>	: VMCV SA (Vevey-Montreux-Chillon-Villeneuve)

## GLOSSAIRE

### *Crédit-cadre*

Au sens des articles 30 et 33 LFin, il s'agit d'un crédit d'investissement, fait d'investissements propres, de subventions à l'investissement, de prêts ou de participations à une personne morale, relatif à un groupe d'objets affectés au même but.

### *Infrastructure ferroviaire*

L'infrastructure ferroviaire comprend toutes les constructions, installations et équipements qui soit doivent être utilisés en commun dans le cadre de l'accès au réseau (voies, installations d'alimentation en courant, installations de sécurité, installations d'accueil, gares de triage, bâtiments de service et locaux nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de l'infrastructure,...), soit sont liés à l'exploitation de l'infrastructure sans faire l'objet de l'accès au réseau (centrales électriques, installations de vente, locaux de service, logements de fonction,...) (art. 62 LCdF). L'exploitation et l'entretien de ces constructions, installations et équipements font également partie du secteur infrastructure (art. 63 LCdF).

### *Part modale*

Répartition des trajets ou des déplacements entre différents moyens de transport selon la distance, la durée de trajet ou le nombre d'étapes.<sup>2</sup>

### *Trafic régional voyageurs*

Par trafic régional, on entend la partie des transports publics qui assure la desserte de base de toutes les régions en train et en bus et, dans certains cas, en bateau et en remontées mécaniques. Une ligne a fonction de desserte lorsqu'elle est en service toute l'année et dessert des localités d'au moins 100 habitants à l'année<sup>3</sup>.

### *Trafic local*

Le trafic local qui est exclu des prestations fédérales conformément à l'art. 28, al. 2, LTV comprend des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics et que la distance entre les arrêts est courte (art. 3 OITRV).

### *Trafic urbain*

Terminologie utilisée par la Loi vaudoise sur les transports publics pour désigner les lignes ou tronçons qui assurent le transport des voyageurs de façon régulière durant toute l'année : a. dans les zones urbaines situées sur le territoire d'une commune; b. dans les zones fortement bâties s'étendant sur le territoire de plusieurs communes (art. 7 LTPu).

### *Trafic d'agglomération*

Notion usuelle en politique de l'aménagement du territoire, qui comprend le trafic en ville et en zone urbaine – aussi bien le trafic régional que local.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Agenda 21 du Conseil d'Etat, indicateurs 15.1 et 15.2

<sup>3</sup> Glossaire de la brochure de l'UTP, L'avenir du trafic régional voyageurs, prise de position, juillet 2013

<sup>4</sup> Glossaire de la brochure de l'UTP, L'avenir du trafic régional voyageurs, prise de position, juillet 2013

# 1. LA POLITIQUE DE MOBILITE DU CANTON DE VAUD

## 1.1. DES BESOINS ET DES CONTRAINTES

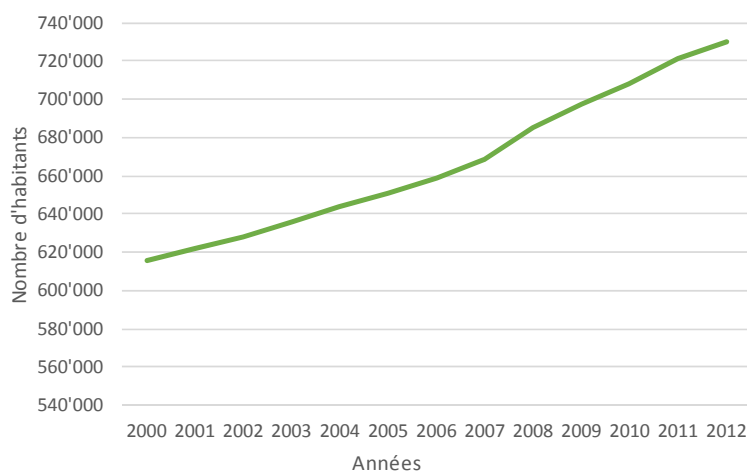
Dans le canton de Vaud comme ailleurs, un constat : les besoins en mobilité sont croissants, demandant un développement des transports qui a des impacts sur notre environnement, ceci alors que la nécessité de préserver ce dernier est de plus en plus forte et que les moyens financiers des collectivités publiques sont limités.

### **DES BESOINS DE MOBILITÉ CROISSANTS**

Tant la population que l'économie sont demandeurs de mobilité. La population se déplace pour de multiples raisons (travail, formation, loisirs, achats, autres) et les entreprises ont besoin d'un réseau de transport performant pour être compétitives.

La demande de mobilité marque une croissance importante depuis de nombreuses années et va sans aucun doute se poursuivre. Le principal facteur de cette augmentation est la croissance démographique soutenue que connaît le canton depuis le début du siècle dans l'ensemble de ses districts. Celle-ci a été de 1.6% en moyenne par an entre 2005 et 2010 ; pour l'avenir, il est question d'un scénario moyen de 23% d'augmentation en 20 ans et le SCRIS avançait en 2011 les chiffres de 798'000 habitants en 2020, 874'000 en 2030 et 940'000 en 2040.<sup>5</sup>

**Illustration 1 : Evolution de la population vaudoise 2000-2012**



Source : Cour des comptes, sur base des statistiques de population résidente permanente au 31.12. du SCRIS<sup>6</sup>

Le développement de zones résidentielles dans les campagnes conjugué à la concentration de l'activité économique dans les centres mène également à une augmentation de la demande de mobilité. Enfin, ces dernières décennies, la population a fait preuve de besoins de déplacement croissants, en lien avec le mode de vie actuel de notre société.

<sup>5</sup> Bilan de la mobilité dans le canton de Vaud en 2011, Conférence de presse de M. Marthaler, Conseiller d'Etat, Chef du département des infrastructures, du 11 mai 2012

<sup>6</sup> <http://www.scris.vd.ch>

## **DES RÉSEAUX DE TRANSPORT SURCHARGÉS**

L'évolution de la demande est telle que les infrastructures existantes ne permettent plus d'assurer une mobilité satisfaisante aux heures de pointes. En témoignent les embouteillages sur les routes et autoroutes du canton et la difficulté à trouver des places assises dans certains trains. Le réseau routier et le réseau ferroviaire du canton sont surchargés à l'approche des agglomérations aux heures de pointe.

Avec l'augmentation prévue de la demande, le scénario « tendance » établi par le canton indique qu'on se dirige vers des embouteillages aux heures creuses également avec pour conséquence l'augmentation de la fréquentation des transports publics, qui n'auront vraisemblablement pas les capacités suffisantes pour absorber cet afflux supplémentaire de voyageurs et seront eux-mêmes pris dans les embouteillages.<sup>7</sup>

## **DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES IMPORTANTES**

Si la mobilité est nécessaire à la population et à l'économie, elle est aussi source de nuisances telles que le bruit, les pollutions dangereuses pour la santé et les gaz à effet de serre et nécessite des ressources en énergie. Les infrastructures de transport sont dévoreuses d'espace et contribuent à morceler le paysage. Les atteintes à l'environnement varient néanmoins selon le mode de transport : se déplacer à pied, à vélo ou en transports publics est plus écologique, meilleur pour la santé (et généralement plus économique) que de prendre la voiture.<sup>8</sup>

Les transports individuels motorisés (TIM), la voiture principalement, sont actuellement les plus sollicités. Leur part modale a été de 72 % en 2010 dans le canton de Vaud (65 % au niveau suisse) alors que celle des transports publics était de 21 %.<sup>9</sup>



Source : www.vd.ch

Il n'est cependant plus possible aujourd'hui de développer les transports sans se préoccuper des impacts sur l'environnement. C'est pourquoi, les exigences légales et politiques en matière d'économie d'énergie et de protection de l'environnement sont en augmentation. La lutte contre le mitage du territoire s'accroît également, rendant l'aménagement du territoire de plus en plus contraignant, limitant ainsi le développement des réseaux de transports routiers et ferroviaires.<sup>10</sup>

## **DES MOYENS FINANCIERS LIMITÉS**

Pour satisfaire la demande de mobilité, les pouvoirs publics dépensent des montants importants. En effet, il leur incombe d'entretenir les réseaux ferroviaires et routiers et d'indemniser les entreprises de transports pour les coûts non couverts par les recettes. Or, les

<sup>7</sup> Stratégie cantonale de développement des transports publics, p. 12

<sup>8</sup> Agenda 21, indicateur 15.1

<sup>9</sup> Bilan de la mobilité dans le canton de Vaud en 2011, Conférence de presse de M. Marthaler, Conseiller d'Etat, Chef du département des infrastructures, du 11 mai 2012

<sup>10</sup> « L'avenir du trafic régional », Union des Transports Publics », 2012

caisses des collectivités publiques ne sont pas sans fond et elles doivent garder la maîtrise des dépenses, dans le domaine des transports comme dans le reste. Ainsi, les collectivités publiques se concentrent d'une part sur la valorisation de l'infrastructure existante au moyen d'investissements mesurés et ciblés et d'autre part sur le financement de l'offre existante. Si l'extension et l'aménagement de l'offre de transport paraissent incontournables pour satisfaire la demande croissante, ils dépendent fortement des moyens financiers qui sont mis à disposition par les pouvoirs publics (Confédération, canton, communes). Des réflexions sont régulièrement menées sur les possibilités de report des coûts sur les usagers mais cette option a ses limites (politiques). L'arbitrage politique des moyens alloués à la route et au rail joue également un rôle important.

## 1.2. VERS UNE MOBILITÉ DURABLE

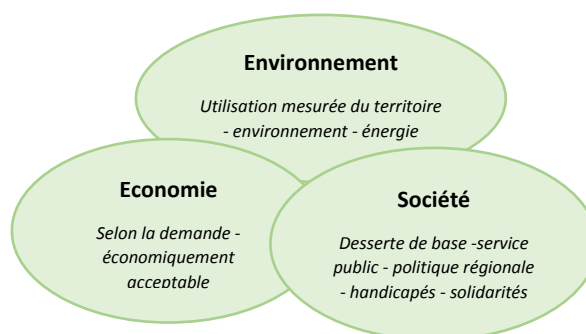
La politique de mobilité du canton de Vaud s'inscrit dans la perspective du développement durable. Le document présentant la stratégie cantonale de développement des transports publics - « *Vers une mobilité durable : les transports publics vaudois à l'horizon 2020* » - expose les impasses dans lesquelles se trouve le canton et établit la volonté du Conseil d'Etat à instaurer une mobilité durable. La mobilité constitue par ailleurs l'un des volets de l'Agenda 21 du canton : « *La mobilité s'avère un important facteur de compétitivité économique. Cependant, elle génère souvent des impacts tels que le bruit, les polluants atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre. Elle nécessite aussi des ressources en énergie et en terrain. Pour un développement durable, le système de transport doit garantir d'une part, la mobilité de tous les groupes de population et de toutes les régions du pays et, d'autre part, le bon fonctionnement de l'économie, sans pour autant dégrader les ressources naturelles* ».

### LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CADRE LÉGAL DES TRANSPORTS PUBLICS

L'offre de transport doit s'adapter aux besoins en mobilité liés à la croissance démographique, tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Le concept de développement durable appliqué aux transports publics apparaît ainsi à différents niveaux.

D'abord, au niveau fédéral, l'article 32 LTV établit que « *l'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande mais que sont également pris en considération l'existence d'une desserte de base, les impératifs de la politique régionale, les impératifs d'aménagement du territoire, les impératifs de l'environnement et les impératifs des handicapés* ».

**Illustration 2 : Les trois dimensions du développement durable dans le cadre légal des transports publics**



Source : Cour des comptes

Ensuite, sur le plan cantonal, la LTPu a pour but « *d'encourager les prestations de service public de ces entreprises 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 » (art. 1 al.2 LTPu).

Enfin, dans son plan directeur cantonal, le canton a défini la mobilité durable comme « une mobilité dont le coût est économiquement acceptable, qui favorise les solidarités territoriale, sociale et intergénérationnelle et qui diminue ses impacts sur l'environnement ».

### **L'OBJECTIF POLITIQUE DU RÉÉQUILIBRAGE DE LA RÉPARTITION MODALE EN FAVEUR DE MODES DE TRANSPORTS DURABLES**

En adoptant une stratégie de développement durable dans le domaine de la mobilité, le Conseil d'Etat cherche principalement à « diminuer autant que possible les atteintes à l'environnement et de limiter la consommation des ressources non renouvelables, conserver les paysages naturels et cultivés dans un état convenable et préserver la santé de l'être humain »<sup>11</sup>

Cette réduction des impacts de la mobilité sur l'environnement passe notamment par le rééquilibrage de la part modale de l'ensemble des déplacements en faveur des modes de transport les plus respectueux de l'environnement. Ainsi, l'objectif de **réduction de la part modale des transports individuels motorisés (TIM)** constitue un des objectifs de développement durable exprimés par le Conseil d'Etat dans ses programmes de législature 2007-2012 et 2012-2017. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'Etat vise **l'augmentation de la part modale des transports publics**.

**Illustration 3 : La réduction de la part modale des TIM comme objectif de l'Agenda 21 du Conseil d'Etat**

**Répartition modale du transport de personnes**  
Part des transports individuels motorisés dans le total des distances parcourues

AG21	2005	2010	2012	2017	2020	2025	2050
2007-2012	75 %	—	70 %	—	65 %	—	50 %
<b>2012-2017</b>	<b>75 %</b>	<b>72 %</b>	—	<b>69 %</b>	—	<b>65 %</b>	<b>50 %</b>

Source : programme de législature du Conseil d'Etat 2012-2017, p. 23

Il convient de relever à ce propos que le Plan directeur cantonal est un peu moins ambitieux puisque sa mesure relative aux transports publics vise « uniquement » le maintien de la part modale des transports publics face aux transports individuels motorisés<sup>12</sup>.

### **LA STRATÉGIE CANTONALE « MOBILITÉ ET URBANISME »**

Pour réduire la part modale des transports individuels motorisés, le canton de Vaud a adopté une stratégie visant à « coordonner mobilité, urbanisation et environnement »<sup>13</sup>. Sa stratégie « **Mobilité et urbanisme** » consiste à développer les modes de transports les plus respectueux de l'environnement d'une part, à concentrer l'urbanisation autour des zones bien desservies par les transports publics d'autre part. Ainsi, les voyageurs devraient renoncer à utiliser leur voiture au profit des transports publics ou de la mobilité douce.

<sup>11</sup> Agenda 21, indicateur 15.1

<sup>12</sup> Objectif défini pour la mesure A21 « Infrastructures de transports publics » : *augmenter le nombre de pendulaires empruntant les transports publics de 40% entre 2000 et 2020, pour maintenir leur part modale face au transport individuel motorisé* »

<sup>13</sup> Stratégie reconnue sur le plan technique et politique à tous les niveaux (Confédération, cantons, régions, communes)



Concernant le volet « **Mobilité** », le canton a développé une **stratégie fondée sur la multimodalité**<sup>14</sup>. Comme indiqué dans le Plan directeur cantonal, il ne s'agit pas de substituer un mode de déplacement à un autre mais de rechercher la complémentarité des divers moyens de déplacement. Le développement de transports publics combiné avec la promotion des mobilités douces doit permettre d'inciter les voyageurs à renoncer à l'usage de la voiture. Les transports individuels motorisés doivent continuer de jouer un rôle important dans les secteurs d'urbanisation de faible densité (zones villas, couronnes urbaines peu denses, campagnes), sachant qu'il n'est pas possible financièrement de proposer une offre dense de transports publics sur l'ensemble du territoire. Enfin, différentes lignes d'actions complémentaires (plans de mobilité, politique de stationnement, politique de parkings d'échange...) et des actions de promotion (information, offres combinées,...) doivent favoriser la multimodalité et l'intermodalité. Le volet « **Urbanisme** » consiste à réduire la dispersion de l'habitat et des activités qui rend impossible une desserte en transports publics à un coût acceptable.

### **L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT SUBSTANTIEL DES TRANSPORTS PUBLICS**

Le principal levier prévu par la **stratégie cantonale** de mobilité pour rééquilibrer la répartition des modes de transport est celui du développement des transports publics. En effet, le canton entend « *développer **substantiellement** les transports publics de manière à ce qu'ils offrent des prestations attrayantes et efficaces, attirent des voyageurs plus nombreux et prennent en charge une part plus importante des déplacements* »<sup>15</sup>.

Le **Plan directeur cantonal** (PDCn) est un instrument d'aménagement du territoire. Exigé de tous les cantons par la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il définit le cadre général posé à l'accomplissement des activités à incidence spatiale en effectuant une pesée globale des intérêts en présence. Il est à la fois un instrument d'orientation et de coordination en fixant aux différents niveaux d'autorités concernés (Confédération, cantons, communes et régions) les exigences particulières à respecter lorsqu'elles exercent des activités à incidence spatiale.<sup>16</sup> Les transports en font partie. La ligne directrice A2 « Développer une mobilité multimodale » du PDCn vaudois prévoit que « *le canton renforce **substantiellement** les lignes de transports publics sur les axes principaux en les coordonnant avec les transports publics urbains, les pays et les cantons voisins, qu'il reconnaît le rôle prépondérant des transports individuels dans les régions périphériques et développe leur rabattement sur le réseau de transports publics principal [...] et qu'il maintient, au besoin renforce conjointement avec les communes, les lignes de transports publics secondaires pour contribuer à la vitalité des régions périphériques* ». La mesure A21 « Infrastructures de transports publics »<sup>17</sup> précise les intentions du canton en la matière.

<sup>14</sup> Ligne d'action A2 du PDCn et stratégie cantonale de développement des transports publics, p.15

<sup>15</sup> Stratégie cantonale de développement des transports publics,

<sup>16</sup> Le plan directeur cantonal - Guide de la planification directrice. Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Office fédéral de l'aménagement du territoire, mars 1997, p.5

<sup>17</sup> Les autres mesures liées à la ligne directrice A2 étant : A22 Réseaux routiers, A23 Mobilité douce, A24 Interfaces de transport et parkings d'échange, A25 Politique de stationnement et plans de mobilité

## 2. LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS

### 2.1. DES COMPÉTENCES ET DES RÈGLES DE FINANCEMENT DIFFÉRENTES SELON LE TYPE DE TRAFIC

La marge de manœuvre du canton est limitée dans la mise en œuvre de sa stratégie car les autorités doivent tenir compte des compétences qui lui sont octroyées par les lois, en lien avec les règles de financement, et se coordonner avec les autres collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). La répartition des compétences varie selon le type de trafic.

#### ***TRAFIC GRANDES LIGNES***

Le trafic « grandes lignes » est entièrement de la compétence de la Confédération, qui charge les CFF d'établir une offre attrayante et cohérente entre les principales villes helvétiques. Ce trafic est prioritaire dans l'organisation du réseau.

Le canton n'intervient pas dans la gestion et la planification de ces lignes et n'est pas sollicité pour indemniser les CFF. Le canton a cependant intérêt à pouvoir disposer de bonnes liaisons avec l'extérieur et vise à ce titre l'augmentation des capacités sur les lignes nationales qui traversent le territoire vaudois. L'efficacité du lobbying vaudois à Berne est dans cette perspective déterminante.



© SBB CFF FFS

Dans le cadre de son programme de législature, le Conseil d'Etat prévoit ainsi de promouvoir et d'accompagner les projets CFF de développement du réseau ferroviaire qui concernent le canton, notamment ceux liés à une augmentation de la capacité vers Genève.

#### ***TRAFIC RÉGIONAL***

Le trafic régional comprend les prestations RER assurées par les CFF et les lignes de trains, de bus et de bateau des entreprises privées de transport public desservant les régions périphériques. Les CFF sont chargés de soumettre une offre pour le RER vaudois, en adaptant

les horaires en fonction du réseau « grandes lignes ». Pour le reste du trafic régional, les entreprises de transports privées offrent la desserte des centres et des régions (LEB, NStCM, MBC, ...). Cette offre est destinée aux personnes qui ne conduisent pas, au rabattement<sup>18</sup> vers les gares principales et au tourisme et aux loisirs (ex : MOB).



Source : www.mbc.ch

Dans le trafic régional, les compétences sont réparties entre la Confédération et le canton. La définition de l'offre de transport régional de voyageurs (TRV) est de la compétence du canton alors que la Confédération a la charge de

<sup>18</sup> Le rabattement consiste à permettre aux voyageurs de rejoindre une gare sans s'encombrer d'une voiture

l'infrastructure ferroviaire. Des règles financières différentes prévalent pour ces deux secteurs et varient selon les cantons. Pour l'infrastructure ferroviaire, le canton de Vaud contribue à 51 % des coûts non couverts, la Confédération à 49 % ; concernant le trafic régional, le canton et la Confédération contribuent chacun à hauteur de 50%. Les communes vaudoises ne sont pas commanditaires des prestations de trafic régional mais elles contribuent financièrement aux subventions octroyées par le canton aux entreprises actives dans leur bassin de transport<sup>19</sup>.

Conformément au plan directeur cantonal et à son programme de législature, le Conseil d'Etat a donné ces dernières années la priorité au développement du RER, constatant un retard de développement par rapport notamment à l'offre RER zurichoise ou bernoise. Le canton s'apprête cependant à réaliser des investissements conséquents en faveur des entreprises de chemin de fer privés. Le Grand Conseil a accepté en août 2013 deux décrets permettant de réaliser d'ici 2016 des investissements d'infrastructure et d'acquérir du matériel roulant afin de satisfaire les besoins urgents.

### **TRAFIC LOCAL**

Les lignes de trafic local (trafic urbain et les lignes sans fonction de desserte, notamment les lignes touristiques) sont exclues des prestations fédérales et sont du ressort des cantons et des communes selon les règles de financement propres à chaque canton. Des investissements liés à des mesures incluses dans les projets d'agglomération et acceptées par la Confédération peuvent toutefois bénéficier d'un financement par le Fonds d'infrastructure.

Dans le canton de Vaud, la commande d'offre de **trafic urbain** est de la compétence exclusive des communes concernées. Le canton contribue toutefois financièrement à l'exploitation et aux investissements de ces lignes selon les règles fixées par les art. 17 et 18 LTPu, sauf pour les métros M1 et M2 qui suivent les règles de financement au niveau vaudois du trafic régional.

Les lignes ou tronçons de lignes touristiques ainsi que les lignes internationales de navigation non financées par la Confédération sont reconnues par le canton de Vaud comme d'intérêt régional et sont elles aussi financées à l'échelon vaudois selon les règles du trafic régional<sup>20</sup>.



Source : TL, rapport de gestion 2012, p.20

<sup>19</sup> Afin d'assurer la cohérence de l'offre autour de 7 agglomérations et centres régionaux vers lesquels converge le réseau régional, la gestion du transport régional des voyageurs s'effectue autour de 7 bassins de transport, dont la composition est définie dans un arrêté du Conseil d'Etat. Chaque bassin a pour centre une ville principale du canton, située à un nœud de communication, en règle générale desservie par le réseau national et dotée d'un réseau de transport urbain (art. 3 al.3 LTPu)

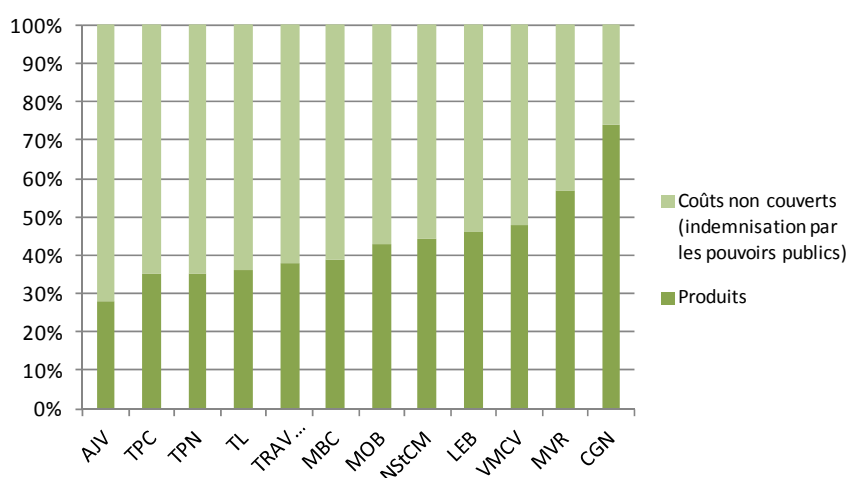
<sup>20</sup> Selon l'art. 7 LTPu, précisé dans ce sens dans la LTPu révisée adoptée par le Grand Conseil le 27 août 2013

## 2.2. DES BESOINS DE FINANCEMENT IMPORTANTS MAIS DES MOYENS LIMITÉS

### LES TRANSPORTS PUBLICS COÛTENT CHER À LA COLLECTIVITÉ

Si une partie des coûts des transports publics sont assurés par les voyageurs, les transports publics constituent une activité déficitaire obligeant les pouvoirs publics à indemniser les entreprises pour les coûts non couverts. Pour la plupart des entreprises, les produits issus des prestations de transport<sup>21</sup> et des activités accessoires couvrent en effet seulement 35 à 50 % des coûts.

**Illustration 4 : Part du financement des transports publics par les pouvoirs publics en 2012 des entreprises vaudoises de transports publics**



Source : Service de la Mobilité, taux de couverture des entreprises (2012)

Les subventions d'exploitation versées par le canton aux entreprises de transports publics sont passées de CHF 106 millions en 2007 à CHF 169 millions en 2012, soit une augmentation de CHF 63 millions (60 %) en 5 ans. Sur le plan des investissements, le canton a octroyé dans l'intervalle pour CHF 144 millions de prêts conditionnellement remboursables aux entreprises de chemin de fer privé ainsi que pour plusieurs dizaines de millions de garanties d'emprunt.

### DES MOYENS FINANCIERS INSUFFISANTS DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS

Pour faire face non seulement à la demande mais aussi provoquer le report modal en faveur des transports publics tel que souhaité sur le plan politique, les collectivités publiques doivent d'abord financer **l'offre actuelle**, c'est-à-dire indemniser les coûts non couverts des prestations commandées et procéder aux investissements nécessaires au maintien de la substance de l'infrastructure ferroviaire et au renouvellement du matériel roulant. Mais elles doivent aussi assurer le **développement de l'offre et son caractère durable**. Ce développement implique souvent des investissements supplémentaires (investissements d'extension de l'infrastructure ferroviaire, matériel roulant à plus faible consommation d'énergie ou de plus grande capacité) et augmente évidemment les coûts d'exploitation futurs. En parallèle, les pouvoirs publics

<sup>21</sup> Recettes des titres de transport et versements de la communauté tarifaire

doivent également entretenir et aménager le réseau routier pour mettre à disposition l'infrastructure nécessaire à la circulation des bus. Or, les moyens financiers sont actuellement insuffisants pour assurer le développement permettant d'atteindre les objectifs politiques fixés.

Concernant **l'infrastructure ferroviaire**, les crédits octroyés depuis plusieurs années sont consacrés essentiellement au maintien de l'infrastructure et ne permettent pas de couvrir l'entier des besoins à ce niveau. Les travaux d'extension ont dès lors été très limités. A long terme, la pérennité du financement des infrastructures ferroviaires n'est pas assurée. C'est dans ce cadre qu'une réforme du financement de l'infrastructure a été menée – le projet FAIF (cf annexe II). Si la réforme est acceptée en votation au printemps 2014, un fonds d'infrastructure permanent sera créé au niveau fédéral et la Confédération deviendra seule responsable de l'infrastructure ferroviaire à compter de 2017. Le canton ne sera plus co-commanditaire des prestations d'infrastructure mais sera consulté sur la rétrocession de l'argent pour des investissements sur les lignes ferroviaires du canton. Avec le système de pot commun induit par le Fonds d'infrastructure, les cantons seront en compétition, ce qui nécessitera pour le canton de Vaud le renforcement du lobbying et un mode de travail avec la Confédération similaire à celui des projets d'agglomération.<sup>22</sup>

Des solutions doivent également être trouvées pour financer l'exploitation du **transport régional de voyageurs**, certains cantons ayant de la difficulté à financer ne serait-ce que l'offre existante<sup>23</sup>. Le canton de Vaud se trouve quant à lui au maximum de l'enveloppe qui lui est accordée par la Confédération et doit déjà financer un certain dépassement<sup>24</sup>. En cas d'augmentation significative de l'offre, le financement lui incomberait. Les réformes entreprises ces dernières années doivent contribuer à réduire les coûts (cf. annexe I). Les autorités commanditaires font pression sur les entreprises pour réaliser des économies et gagner en efficience afin d'améliorer le taux de couverture des coûts, mais l'augmentation de la part des coûts supportés par les usagers devient de plus en plus une solution envisagée. Sur le plan du **trafic local**, les communes vaudoises sont également limitées sur le plan financier.

### ***RATTRAPER LE RETARD MAIS AUSSI PRÉPARER L'OFFRE FUTURE***

Grâce à la décision du Conseil d'Etat de réaffecter une partie de l'excédent financier de la péréquation fédérale 2010<sup>25</sup> et à la décision fin 2012 de la Confédération d'allouer des fonds supplémentaires au trafic régional<sup>26</sup>, des investissements de l'ordre de CHF 670 millions (300 du canton de Vaud et 370 de la Confédération ou d'autres cantons) seront effectués en faveur des entreprises vaudoises de chemins de fer privés d'ici 2016. Le Grand Conseil vaudois a ainsi pu adopter le 27 août 2013 deux décrets.

---

<sup>22</sup> Cf. rapport de la Commission des infrastructures liées aux transports publics et à la mobilité sur l'EMPD relatif au crédit-cadre 2013-2016 pour le financement de l'infrastructure ferroviaire

<sup>23</sup> L'avenir du trafic régional voyageurs, UTP, 2012

<sup>24</sup> Dépassement de CHF 4.54 millions en 2011, CHF 0.62 millions en 2012 et de CHF 5.76 millions au budget 2013

<sup>25</sup> Le 19 août 2011 le Conseil d'Etat a annoncé réaffecter l'excédent financier prévu pour la péréquation fédérale 2010 et non réalisé et mettre ainsi à disposition 500 millions pour financer des projets porteurs pour l'avenir du canton. Une enveloppe de CHF 325 millions a ainsi été allouée aux infrastructures et à la mobilité (Conférence de presse du 12.01.2012)

<sup>26</sup> Augmentation des fonds pour le trafic régional de 1.5% par an prévue par la Confédération jusqu'en 2016 (cf. L'avenir du trafic régional voyageurs, UTP, 2012)

Le premier est un crédit-cadre de **CHF 144.7 millions pour l'octroi de prêts conditionnellement remboursables** aux chemins de fer privés comme contributions d'investissement destinées à **l'infrastructure ferroviaire**. Il s'agit pour l'essentiel de procéder aux investissements nécessaires à l'entretien et au maintien de la substance mais aussi de réaliser les travaux nécessaires à une augmentation de cadence (points de croisement sur les voies uniques, extension des quais) et à l'amélioration de la sécurité (assainissement des passages à niveau).

Le second décret concerne l'octroi de **garanties de l'Etat à hauteur de CHF 157.7 millions de francs pour l'acquisition de matériel roulant**, qui a pour but de satisfaire le besoin de renouvellement des véhicules aujourd'hui amortis mais aussi d'augmenter la capacité de transport pour répondre à la forte croissance de trafic connue depuis 10 ans. Certaines lignes de chemin de fer ont en effet connu des augmentations majeures de fréquentation : entre 2001 et 2011, celle du LEB a été de 72% atteignant 3 millions de voyageurs annuels, celle du NStCM de 64% (1 million de voyageurs annuels).<sup>27</sup> Et la croissance du trafic par transports publics sur les lignes régionales va continuer. Entre 2010 et 2030, elle est estimée à une fourchette de 60% à 100%, notamment sur les lignes desservant des zones d'agglomération avec un potentiel d'urbanisation.<sup>28</sup>

Si ces investissements doivent contribuer à rattraper le retard accumulé, il est vraisemblable que cela ne suffise pas pour couvrir les besoins croissants de mobilité<sup>29</sup>.

### ***UN DISPOSITIF IMPORTANT DE SUIVI FINANCIER***

Dans ce contexte, une grande importance est accordée par les administrations et les parlements fédéraux et cantonaux à l'incitation des entreprises à maximiser leur productivité et à l'existence d'un dispositif de suivi financier serré.

Dans le trafic régional, l'OFT et le canton négocient ensemble avec les entreprises les indemnités et travaillent conjointement au contrôle des coûts. Des indicateurs sont progressivement mis en place afin de procéder à un benchmark entre les entreprises de tout le pays<sup>30</sup>. Des outils tels que les procédures d'appels d'offre et les conventions d'objectifs ont été introduits dans la loi (cf. annexe I) et leur utilisation est aujourd'hui encouragée par l'OFT. En ce qui concerne le trafic urbain, le Service de la Mobilité indique avoir mis en place une procédure de contrôle similaire à celle pratiquée pour le trafic régional. Ainsi, le Service de la Mobilité est doté de deux gestionnaires financiers<sup>31</sup> dont la tâche est de négocier les offres de prestations de transports, tant au niveau de l'infrastructure que du trafic voyageurs, de gérer les budgets d'indemnités d'exploitation, les prêts et les garanties, de superviser les grands projets de développement du réseau ferroviaire vaudois et d'effectuer le suivi financier des projets d'agglomération.

Sur le plan de la régularité et de la légalité, les comptes annuels sont révisés par un organe de révision indépendant et approuvés par l'OFT. Le Contrôle cantonal des finances révisé

---

<sup>27</sup> EMPD mai 2013 pour le financement de l'infrastructure ferroviaire

<sup>28</sup> EMPD mai 2013 pour le financement de l'infrastructure ferroviaire

<sup>29</sup> L'avenir du trafic régional voyageurs, UTP, 2012

<sup>30</sup> Indices TRV

<sup>31</sup> Le deuxième ETP a été octroyé mi-2012

annuellement les comptes du Service de la Mobilité, pour lequel les contributions aux transports publics constituent l'essentiel du budget et audite périodiquement les subventions accordées aux entreprises de transport vaudoises. Les questions des conditions salariales et de la rémunération de la direction, des amortissements pratiqués, de la situation de la caisse de pension ou encore de la gouvernance de l'entreprise sont abordées dans ce cadre.

## **2.3. LA DÉLÉGATION D'UNE TÂCHE PUBLIQUE À DES ENTREPRISES PRIVÉES**

Les collectivités publiques ne fournissent pas elles-mêmes les prestations de transport ; elles délèguent historiquement cette tâche à des entreprises privées. Ceci implique une répartition de tâches et de compétences entre le canton et les entreprises de transports publics.

### ***LES MISSIONS DU SERVICE DE LA MOBILITÉ***

Compte tenu des attributions fixées par la LTPu, le Service de la mobilité est chargé, soit en appui du Conseil d'Etat et/ou du Département, soit directement, de :

- préparer et conduire les évolutions légales en matière de politique des transports
- formuler la stratégie cantonale de la mobilité
- planifier à court, moyen et long terme les réseaux de transports et leurs infrastructures
- assurer le renouvellement et le développement des équipements et des infrastructures de transport
- planifier l'offre de transport public et fixer les mandats de prestations
- promouvoir des mesures incitatives de mobilité visant les principes du développement durable
- effectuer l'ensemble des autres activités administratives touchant aux transports<sup>32</sup>, notamment la gestion des participations financières dans les entreprises de transports publics et le suivi financier des prestations commandées.

### ***LA RÉALISATION DES PRESTATIONS CONFIEE AUX ENTREPRISES DE TRANSPORTS PUBLICS***

Les entreprises de transports publics sont responsables de délivrer les prestations convenues avec les commanditaires. Elles sont autonomes dans la gestion de leurs activités, sachant que l'indemnité qu'elles reçoivent des commanditaires pour les coûts non couverts a été fixée à l'avance. Pour le TRV, celle-ci est contraignante.

Les entreprises de transport ont par ailleurs un rôle proactif à jouer puisque dans le cadre de leurs activités, elles sont les mieux à même de proposer des améliorations d'offre pour satisfaire la demande de leur clientèle. Elles constituent la principale source d'information concernant les besoins des usagers.

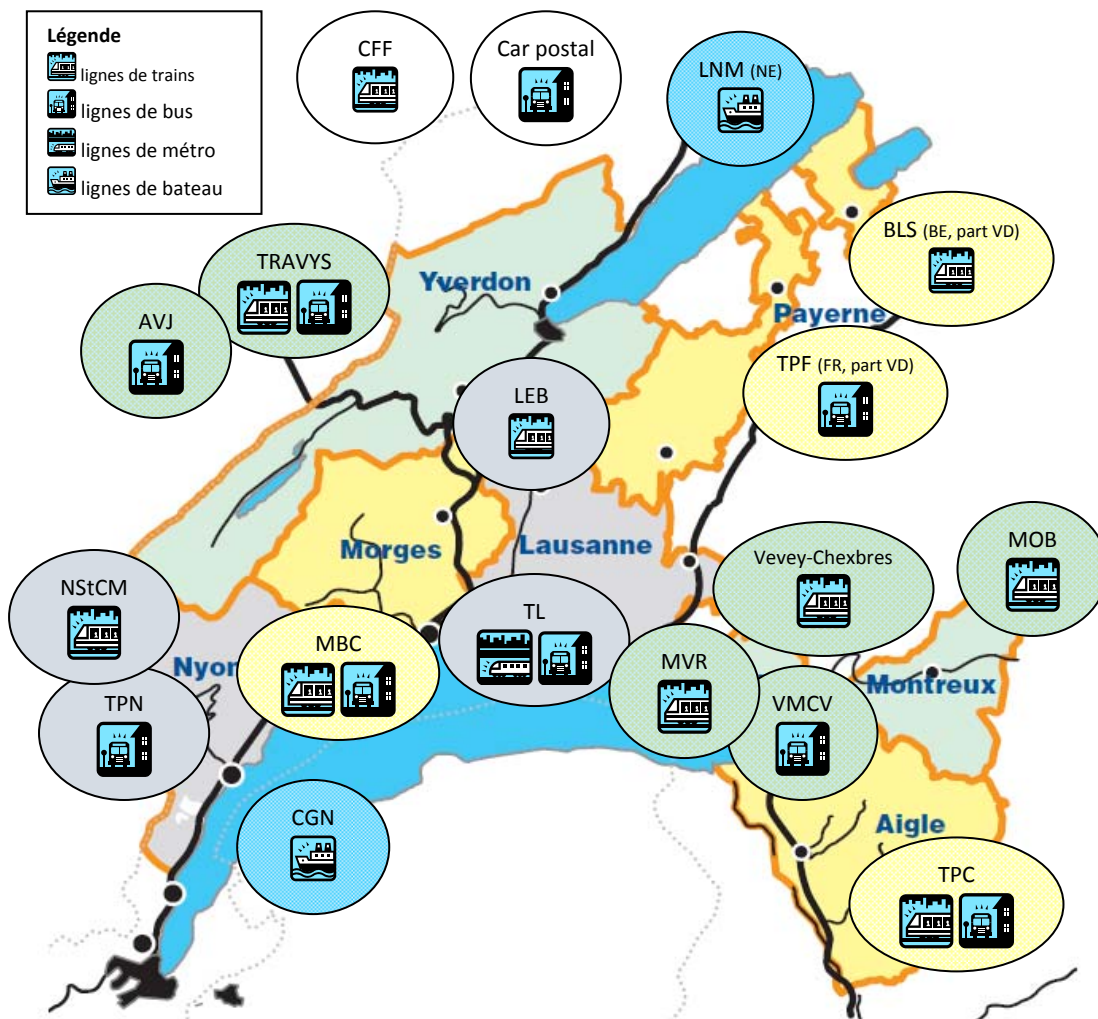
Les entreprises actives dans le canton de Vaud sont d'une part les CFF et CarPostal, entièrement détenues par la Confédération, 13 entreprises vaudoises et 3 entreprises dont le siège se trouve dans les cantons voisins (NE, FR, BE). Le canton souhaite n'avoir à terme plus qu'une entreprise par bassin de transport et encourage à ce titre les entreprises à fusionner<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> <http://www.vd.ch/autorites/departements/dirh/mobilite/>

<sup>33</sup> Un processus de fusion est p.ex. engagé actuellement entre le VMCV et le MVR.



Illustration 5 : Carte des entreprises actives sur le canton de Vaud



Source : Cour des comptes sur la base de la carte figurant dans la stratégie cantonale p. 33

### LES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES ET LES SUBVENTIONS COMME INSTRUMENTS DE PILOTAGE DES PRESTATIONS

Le canton dispose, de par les dispositifs légaux et réglementaires fédéraux et cantonaux, de deux instruments de pilotage de l'exécution des prestations de transport aux entreprises : l'exercice de ses droits d'actionnaire et la commande de prestations subventionnées. Ces deux instruments, exploités de manière cohérente et efficace, devraient permettre au canton de développer l'offre de transports publics souhaitée.

#### Les participations au capital des entreprises de transports publics – l'Etat de Vaud actionnaire

Le canton de Vaud est actionnaire de la quasi-totalité des entreprises actives sur son territoire et peut à ce titre influencer la stratégie des entreprises de transports publics. Il dispose de droits dont l'exercice est régi, en dehors du CO, par la loi sur les participations financières (LPECPM). Cette loi pose des exigences en matière de pilotage stratégique puisqu'elle requiert entre autres la définition par le Conseil d'Etat des objectifs stratégiques et financiers poursuivis



avec la participation, leur communication à ses représentants au sein des conseils d'administration et le suivi par leur intermédiaire de leur réalisation. La loi rend également obligatoire la participation aux assemblées générales. Enfin, elle requiert l'évaluation des risques et l'élaboration d'un rapport annuel par le Conseil d'Etat à la commission de gestion et à la commission des finances sur le suivi des participations.

***La commande de prestations subventionnées – l'Etat de Vaud commanditaire***

Depuis l'introduction du principe de la commande (cf. Annexe I), les collectivités publiques commandent les prestations souhaitées aux entreprises de transport public contre l'indemnisation par ceux-ci des coûts non couverts. Les prestations sont définies avec précision, contrairement à d'autres domaines subventionnés par les pouvoirs publics. Cette spécificité constitue pour le canton un moyen d'exercer un contrôle important sur la mise en œuvre de sa stratégie puisque c'est lui qui définit les prestations qui seront effectivement délivrées et non pas les entreprises, qui n'ont pour seule marge de manœuvre la gestion de leur activité.

En tant que commanditaire, le canton doit veiller à définir et commander les prestations qui lui permettront d'atteindre ses objectifs de développement puis s'assurer de la bonne réalisation de ces prestations et de leur efficacité par rapport aux objectifs poursuivis. En dehors de leur importance pour le pilotage stratégique de la politique cantonale, ces aspects constituent des exigences de la loi sur les subventions. En effet, le canton est tenu par celle-ci d'évaluer périodiquement l'efficacité des subventions qu'il octroie, ce qui suppose qu'il ait défini les objectifs poursuivis avec l'octroi de ces subventions et puisse mesurer leur degré d'atteinte. En outre, la loi sur les transports publics exige que le canton « évalue de manière régulière les prestations commandées en vue de leur amélioration en fonction des besoins des usagers ».

\*\*\*

## 3. L'OBJECTIF ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

### 3.1. L'OBJECTIF DE L'AUDIT

La Cour des comptes assure en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2. LCComptes). Elle procède au contrôle de l'utilisation de tout argent public, au contrôle de la gestion financière - notamment sous l'angle du principe d'efficience - et à l'examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat (art. 24 LCComptes). La révision de la LCComptes votée par le Grand Conseil le 12 mars 2013, a ajouté à la vérification des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, celle du principe de durabilité et précisé que les principes de légalité et de régularité sont examinés de manière subsidiaire. Elle a également inclus dans les attributions de la Cour le contrôle des subventions sous l'angle de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité (art. 4 al. 1 let. c LCComptes). Le 9 juin 2013, le peuple vaudois a accepté d'inscrire dans la Constitution la mission de contrôle de la performance donnée à la Cour des comptes.

#### *L'efficacité des dépenses publiques dans les transports publics et le principe de durabilité au centre de l'audit*

En matière de transports publics, le canton a défini une stratégie visant à développer une offre attrayante et efficace en vue d'inciter les voyageurs à renoncer à l'utilisation de la voiture au profit des transports publics et développer ainsi une mobilité durable. Dans ce but, le canton a entre 2007 et 2012 versé pour 150 à 180 millions de francs par an d'indemnités d'exploitation, mais aussi octroyé des prêts conditionnellement remboursables pour un total de 150 millions et des garanties d'emprunt (CHF 267 millions au 31 décembre 2012). Si le respect des principes d'économie et d'efficience est indispensable, il est tout aussi important que les moyens investis par les pouvoirs publics servent à réaliser le développement des transports publics visé.

Sur la base des résultats de son étude préliminaire, la Cour a ainsi décidé d'axer le présent audit sur le principe d'efficacité. L'objectif politique de la stratégie cantonale étant une mobilité durable, le principe de durabilité est également présent dans cet audit. Enfin, de par leur caractère indissociable des prestations, les objectifs financiers sont en partie abordés dans ce rapport, bien que l'audit ne porte pas sur les principes d'économie et d'efficience.

#### **Principe d'efficacité**

« Le principe d'efficacité vise la réalisation des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés ».

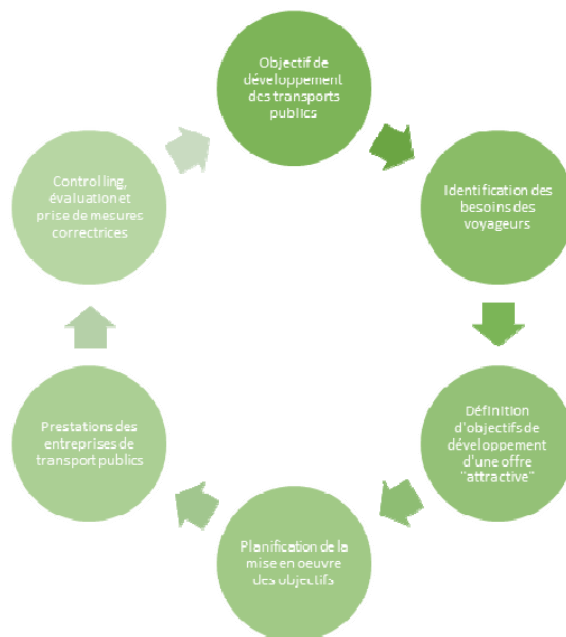
*Cour des comptes européenne  
Manuel d'audit de la performance, pp. 10 et 25*

#### *Le pilotage exercé par le canton comme angle d'approche de cet audit*

Il incombe en premier lieu au canton de s'assurer de l'efficacité des transports publics et de la mise en œuvre de sa stratégie de développement, afin d'offrir des prestations de qualité et de réaliser les objectifs politiques qu'il a formulés en matière de répartition modale et de mobilité durable.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut développer les transports publics et peut se réjouir de l'aboutissement d'importants projets comme le M2, des investissements prévus dans l'infrastructure ferroviaire ou de la dynamique créée par les projets d'agglomération. Néanmoins, il importe, tant sur le plan de la conduite de sa politique de mobilité que de la transparence de l'action de l'Etat (obligation de rendre compte), que le canton exerce un **pilotage efficace et transparent** de la mise en œuvre de sa stratégie de développement des transports publics. L'existence d'un tel pilotage est d'autant plus indispensable dans un contexte où les besoins sont croissants et évoluent, les contraintes - notamment financières - nombreuses, les montants dépensés chaque année importants et où l'exécution des prestations est déléguée à des entreprises privées.

*Illustration 6 : Le cycle de pilotage stratégique des transports publics*



Source : Cour des comptes

Un pilotage efficace implique que le canton définisse clairement, en fonction des besoins identifiés, ce qu'il entend offrir comme prestations sur l'ensemble de son territoire avec les moyens qui lui sont octroyés sur une période donnée et ce qu'il en attend en termes de fréquentation, en lien avec ses objectifs politiques. Comme l'exige toute délégation de tâche, le canton doit ensuite communiquer efficacement ses attentes à chacune des entreprises de transports publics actives sur son territoire puis suivre et contrôler les prestations rendues. Il doit prendre des mesures si les prestations ne sont pas conformes au mandat octroyé. Enfin, le canton doit évaluer périodiquement et de manière fiable s'il a atteint les objectifs qu'il s'était fixés. Tant les objectifs fixés que les résultats obtenus devraient être rendus publics.

L'existence d'un dispositif de pilotage stratégique, incluant la définition d'objectifs clairs et mesurables puis le suivi et le contrôle périodiques de leur atteinte, permet au canton de mesurer le degré de mise en œuvre de sa politique de développement des transports publics et les efforts qui doivent encore être consentis le cas échéant, et ainsi prendre les mesures correctrices nécessaires. Il pourra aussi rendre compte de l'utilisation de l'argent public ; la population et le Grand Conseil sont en effet en droit de savoir ce qui a pu être accompli par

rapport aux intentions formulées lors de l'octroi du budget, voire des crédits d'investissements, et dans la stratégie cantonale. Une transparence sur les développements réalisés peut d'ailleurs aussi servir à inciter les gens à prendre plus souvent les transports publics, ce qui est le but même de la politique cantonale.

Les précédents audits menés par la Cour des comptes ont abouti à diverses reprises à des constats relatifs à un manque de clarté dans les objectifs poursuivis par les Autorités et de communication de ceux-ci aux responsables de leur mise en œuvre. L'insuffisance voire l'absence d'outils adéquats pour un bon pilotage des objectifs stratégiques et l'impossibilité qui en découle d'évaluer de manière régulière et fiable leur atteinte et de prendre les mesures correctrices nécessaires le cas échéant ont également fait l'objet de plusieurs constatations. Enfin, des nécessités de renforcement de la surveillance ont été constatées dans le cadre des audits portant sur des externalisations ou des relations contractuelles et un défaut de transparence ont été relevés à plusieurs reprises. Parallèlement, les lois relatives à la gestion des participations et des subventions sont encore relativement récentes et leur mise en œuvre est progressive.

Ces éléments ainsi que le résultat de l'analyse des risques réalisée dans le cadre de l'étude préliminaire ont conduit la Cour à orienter son audit sur le contrôle réalisé par le canton sur l'efficacité des transports publics et la mise en œuvre de sa stratégie de développement. Le présent audit a dès lors pour but de répondre à la question suivante :

---

*Le canton de Vaud est-il performant dans sa mission de contrôle de l'efficacité des transports publics et de la mise en œuvre de sa stratégie de développement ?*

---

#### *La mise en œuvre de la LPECPM et de la LSubv (volet stratégique)*

Compte tenu du fait que le canton exerce son pilotage stratégique du développement des transports publics au moyen des **participations** au capital des entreprises de transports publics et des **subventions** pour les prestations rendues, l'audit réalisé traite également de la mise en œuvre des surveillances prévues par la LPECPM et la LSubv entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

## **3.2. LES AXES DE L'AUDIT**

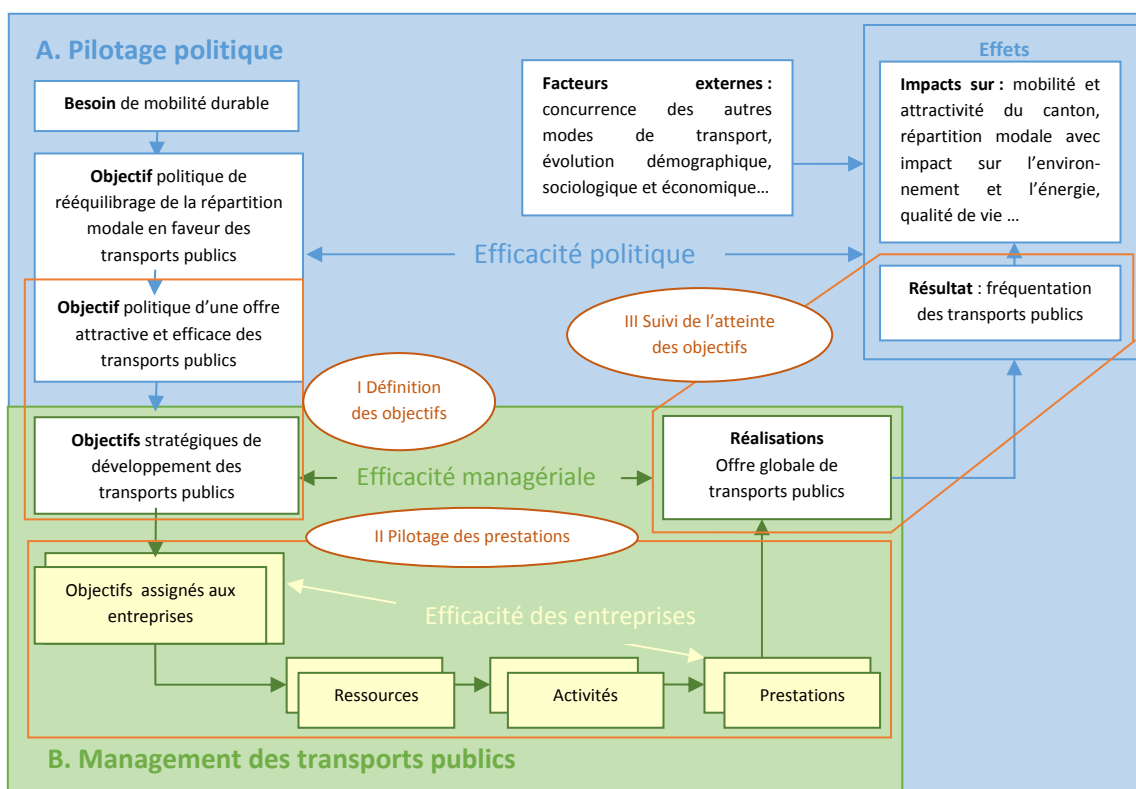
Le pilotage de l'efficacité de la politique des transports publics se fait à deux niveaux comme illustré ci-dessous. Le **pilotage politique** (illustration 7 - partie A) a trait à la définition de la stratégie cantonale et au suivi de l'atteinte des objectifs politiques qui y sont fixés. Le **management des transports publics** (partie B) porte sur la mise en œuvre de la politique cantonale par l'administration au travers de la fourniture des prestations nécessaires à son accomplissement.

Dans le cadre du présent audit, l'examen du pilotage exercé par le canton a été décomposé en trois parties. La première concerne la **définition des objectifs stratégiques** (chiffre I). Ces objectifs doivent être en lien avec les attentes des voyageurs afin qu'ils soient incités à prendre les transports publics et déclinés pour être mis en œuvre. Ils doivent aussi être clairs et mesurables pour pouvoir effectuer un suivi adéquat et évaluer leur degré de réalisation.

La seconde partie porte sur le contrôle par le canton de l'exécution par les entreprises de transport public des prestations devant constituer l'offre attrayante et efficace recherchée. Il s'agit donc du **pilotage exercé par le canton sur les prestations** (chiffre II) au travers de la **gouvernance des participations** et du **controlling des subventions**. Il implique pour l'autorité délégitrice de décliner et communiquer ses objectifs aux délégataires, de commander les prestations en cohérence avec ces objectifs, de suivre et de contrôler les prestations rendues et de prendre si nécessaire des mesures correctrices.

**L'ensemble des prestations rendues par les différentes entreprises constitue l'offre de transports publics.** L'objectif du canton est qu'elle soit attrayante. Il est donc primordial qu'il puisse être en mesure d'**évaluer périodiquement si l'offre et la fréquentation correspondent aux objectifs fixés** (chiffre III). Les autorités doivent pouvoir déterminer l'efficacité de leur politique, soit ce qui a été accompli et ce qui reste à accomplir en terme de développement de l'offre, et adapter si besoin ses objectifs.

Illustration 7 : Les composantes du pilotage de l'efficacité



Source : Cour des comptes

### AXE I : DÉFINITION D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS

La première étape d'un pilotage efficace du développement des transports publics est la définition par le canton de ses objectifs stratégiques. Cette étape est déterminante car elle conditionne la qualité des mandats confiés aux entreprises de transports publics et aux représentants du canton au sein des Conseils d'administration et est indispensable à l'évaluation périodique par le canton de l'atteinte de ses objectifs, démarche qui doit lui permettre de prendre le cas échéant les mesures correctrices nécessaires

Fixer la stratégie cantonale des transports publics incombe au Conseil d'Etat (art. 3 al.2 let. a LTPu) et la Cour n'a pas à se prononcer en opportunité. En revanche, la vérification du respect du principe de l'efficacité, exigé par la LSubv est conditionnée à l'existence d'objectifs clairs et cohérents avec les finalités politiques poursuivies. La définition par le canton d'objectifs stratégiques de développement des transports publics constitue également une obligation légale de par les exigences posées par la LPECPM<sup>34</sup>.

L'audit a ainsi eu pour premier axe l'examen de la stratégie cantonale dans le but de répondre à la question suivante :

---

*Le canton a-t-il établi, conformément aux lois et aux bonnes pratiques, des objectifs stratégiques de développement des transports publics?*

---

## **AXE II : PILOTAGE DES PRESTATIONS DE TRANSPORTS PUBLICS**

Compte tenu de la délégation de la tâche à des entreprises privées, il s'agit de définir de manière claire et cohérente les attentes du canton envers elles. En effet, comme dans toute délégation, le canton se doit de s'assurer de la bonne réalisation de la tâche. Pour ce faire, le canton dispose de deux instruments : les participations financières aux entreprises de transports publics et la commande des prestations contre indemnisation (subventions).

L'audit a ainsi eu pour second axe le pilotage des prestations de transports publics exercé par le canton, dans le but de répondre à la question suivante :

---

*Le canton exerce-t-il un pilotage des transports publics au travers des participations et des subventions qui lui permette de s'assurer de l'efficacité des transports publics et de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement ?*

---

## **AXE III : SUIVI DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS**

Autant la fixation d'objectifs stratégiques est nécessaire pour avoir une vision claire de la politique décidée et déléguer son exécution aux entreprises, autant le suivi de la réalisation des objectifs de développement d'une offre attrayante en vue de la réduction de la part modale des TIM est indispensable sur le plan de la mise en œuvre de la politique cantonale et au niveau de l'obligation de l'Etat de rendre compte.

Ainsi, le dernier axe d'audit concerne le suivi de l'atteinte des objectifs cantonaux de développement des transports publics, dans le but de répondre à la question suivante :

---

*Le canton effectue-t-il un suivi efficace et transparent de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement des transports publics ?*

---

---

<sup>34</sup> Le Conseil d'Etat fixe les objectifs stratégiques et financiers qu'il entend atteindre au moyen de la participation. Ces objectifs sont évalués et mis à jour régulièrement (art. 6 al.1 LPECPM)

### 3.3. L'ÉTENDUE

L'audit porte en particulier sur le pilotage exercé vis-à-vis des entreprises de transports publics vaudoises, dont le canton est à la fois actionnaire et commanditaire, ce qui exclut notamment les CFF et les prestations de RER qui leur sont commandées.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'examen des processus et des outils existants en matière d'identification des besoins n'a pas été intégré dans cet audit. Cet examen représentant une démarche trop conséquente pour être effectuée dans le cadre de cet audit, la Cour a dû travailler avec le postulat que le dispositif d'identification des besoins est adéquat.

### 3.4. L'APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Eliane Rey, magistrate responsable, de Monsieur Jean-Claude Rochat, magistrat suppléant, de Madame Corinne Meirino, cheffe de mandat d'audit et de M. Loïc Benedetto, assistant.

#### ***LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS***

L'équipe d'audit a procédé à l'examen préalable des principales lois applicables ; d'articles et débats sur les transports publics ; de documents en matière de bonnes pratiques relatives à la gouvernance exercée par un Etat actionnaire, au controlling de prestations et au pilotage stratégique ; des rapports d'audit concernant les transports publics par le Contrôle cantonal des finances, le Contrôle fédéral des finances et certaines institutions supérieures de contrôle à l'étranger.

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont ensuite été établis, en fonction des questions d'audit développées pour chacun des axes de l'audit, dans le cadre des procédures suivantes :

➤ Entretiens avec les différentes parties concernées

L'équipe d'audit a rencontré :

- le Chef du Service de la mobilité et ses collaborateurs à plusieurs reprises
- les Président(e)s du Conseil d'administration et les Directeurs de quatre entreprises vaudoises de transport public<sup>35</sup> et des responsables de l'OFT

---

<sup>35</sup> Les entreprises sont le LEB, les MBC, le NStCM et les TL

- des collaborateurs du Secrétariat général de la Direction des Travaux publics, des Transports et de l'Energie (TTE) et de l'Office des transports publics (OTP) du canton de Berne
- la Secrétaire générale adjointe du DFIRE et le Chef de service du SAGEFI concernant la mise en oeuvre de la LPECPM et de la LSubv.

➤ Examen des documents

En complément des entretiens ci-dessus, l'équipe d'audit s'est appuyée sur divers documents, principalement :

- les documents stratégiques et financiers du canton de Vaud et des entreprises vaudoises (notamment la stratégie cantonale de développement des transports publics, le plan directeur cantonal, les EMPD concernant les transports publics, les rapports de gestion des entreprises,...)
- les documents stratégiques et financiers d'autres cantons, disponibles sur internet
- la correspondance entre le Service de la Mobilité, les entreprises de transport public et l'OFT en matière d'offre de prestations remise par le Service de la Mobilité
- des documents internes au Service de la Mobilité.

### **LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT**

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée. Ils ont été présentés à Monsieur Vincent Krayenbühl, Chef du Service de la Mobilité, le 8 novembre 2013. La Cour approuvé le projet de rapport le même jour.

Le projet de rapport a été adressé le 11 novembre 2013 au Service de la Mobilité afin qu'il puisse formuler ses observations sur les constatations et recommandations dans un délai de 21 jours (art. 17 al.1 ch. 5 LCComptes). Ces observations ont été transmises à la Cour le 2 décembre 2013 et sont reproduites aux pages 83 et suivantes du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 5 décembre 2013 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, de M. Jean-Claude Rochat, vice-président ainsi que de Mme Eliane Rey et M. Jacques Guyaz, magistrats.

\*\*\*

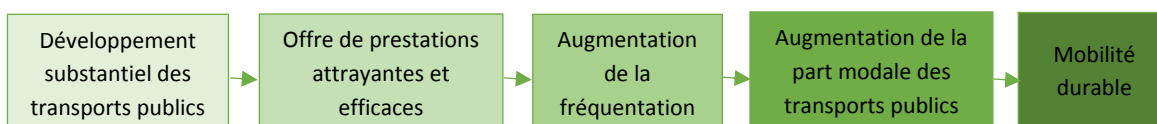


## 4. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

### 4.1. LE CANTON A-T-IL ÉTABLI, CONFORMÉMENT AUX LOIS ET AUX BONNES PRATIQUES, DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS?

La stratégie cantonale consiste à « *développer substantiellement les transports publics de manière à ce qu'ils offrent des prestations attrayantes et efficaces, attirent des voyageurs plus nombreux et prennent en charge une part plus importante des déplacements* » afin de contribuer à développer une « *mobilité durable* ».

Illustration 8 : La logique de la stratégie cantonale



Pour mettre en œuvre cette stratégie, le canton a conduit ou conduit aujourd'hui un certain nombre de projets importants de développement des transports publics (ex : M2, axes forts du PALM, gare RER de Prilly-Malley, investissements dans l'infrastructure ferroviaire en vue de l'augmentation des cadences des trains régionaux comme le LEB ou le NStCM). Il dépense par ailleurs chaque année près de 175 millions de francs pour indemniser les entreprises de transports publics chargées de fournir des prestations.

On peut se réjouir des investissements consentis et de l'offre existante dans le canton de Vaud, mais le canton a-t-il défini dans quelle mesure ses dépenses dans les transports publics servent la mise en œuvre de sa stratégie visant à développer une mobilité durable ? A-t-il notamment défini des objectifs de développement des prestations et de fréquentation représentant ce qu'il pense obtenir comme résultats grâce aux moyens financiers octroyés ? La définition d'objectifs stratégiques est en effet indispensable au pilotage de la stratégie cantonale de développement des transports publics. Le canton est également tenu légalement de définir les objectifs qu'il poursuit en octroyant des subventions et en participant aux entreprises de transports publics. En effet, la LSubv requiert le respect du principe d'efficacité<sup>36</sup> ; or, sans objectifs il n'est pas possible de s'en assurer. La LPECPM pose quant à elle précisément l'exigence de la fixation d'objectifs stratégiques<sup>37</sup>.

Dans le contexte des transports publics, la Cour estime que la satisfaction de cette exigence passe par l'élaboration préalable d'une stratégie à long terme, qui comprenne les éléments nécessaires à la réalisation de l'objectif politique du canton de rééquilibrage de la répartition modale et à la recherche d'une mobilité durable et définit les lignes directrices du développement des transports publics à un horizon de 10-15 ans, la définition d'objectifs à

<sup>36</sup> L'art. 28 al. 1 de la loi sur les subventions stipule que « *l'autorité compétente s'assure que les subventions accordées sont examinées périodiquement, tous les cinq ans au moins, sous l'angle de leur nécessité, utilité, économie et efficacité* »

<sup>37</sup> « Le Conseil d'Etat fixe les objectifs stratégiques qu'il entend atteindre au moyen de sa participation » (art. 6 al.1 LPECPM)

cette échéance étant difficilement réalisable. Cette stratégie à long terme est destinée à être mise en œuvre sur plusieurs législatures. C'est dans ce cadre que des objectifs stratégiques à moyen terme doivent être fixés à partir de la planification.

Ainsi, le présent chapitre est divisé en deux parties. La première (4.1.1.) porte sur l'examen de la **stratégie cantonale à long terme**, essentiellement sous l'angle de la cohérence du contenu avec l'objectif politique de rééquilibrage de la répartition modale et la recherche d'une mobilité durable. La seconde (4.1.2.) porte quant à elle sur la **définition d'objectifs stratégiques à moyen terme** de développement des transports publics.

#### **4.1.1. UNE STRATÉGIE À LONG TERME A COMPLETER POUR ETRE COHERENTE AVEC SON BUT DE MOBILITE DURABLE**

Compte tenu de l'incertitude liée aux développements des scénarios de demande et au financement disponible à un horizon de 10-15 ans, il s'agit essentiellement pour la stratégie à long terme de définir les grands principes, les lignes directrices du développement des transports publics. Ces orientations stratégiques doivent toutefois être suffisamment développées pour fonder la définition d'objectifs à moyen terme et être cohérentes avec la volonté politique de réduction des impacts des déplacements sur l'environnement par le **rééquilibrage de la répartition modale et de mobilité durable**.

##### ***UNE VISION À LONG TERME FONDÉE SUR UNE STRATEGIE CANTONALE ET SUR LES INSTRUMENTS DIRECTEURS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

La mobilité constituant une politique publique avec un fort impact sur l'organisation du territoire, il s'agit d'une thématique importante de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, le **Plan directeur cantonal (PDCn)**, fixe de manière contraignante les principes directeurs du développement des transports publics et prévoit, comme élément important du point de vue de l'aménagement du territoire, le développement des infrastructures ferroviaires afin d'améliorer les cadences des trains régionaux. Adopté en 2008 par le Grand Conseil<sup>38</sup>, il reprend l'essentiel de la stratégie cantonale dans sa ligne d'action A2 « *Développer une mobilité multimodale* » et traite du développement des lignes régionales ferroviaires au travers de la mesure A21 « *Infrastructures de transport* ». Il ne traite ainsi que de l'offre des entreprises de chemin de fer. **Le plan directeur de la région de Nyon et les schémas directeurs** fondant les projets d'agglomération constituent une source d'information également.

Dans le respect du cadre posé par ces instruments, le Conseil d'Etat doit fixer la stratégie de développement des transports publics (art. 3 al. 2 let. a LTPu). Publiée en 2006, la brochure « *Vers une mobilité durable – horizon 2020* » présente officiellement la **stratégie cantonale de développement des transports publics**. Ce document avait pour objectif de présenter pour la première fois une synthèse des informations sur le développement des transports publics qui se trouvaient dispersées dans plusieurs documents. Dans une première partie, il expose les perspectives et enjeux en matière de mobilité pour le canton (cf. chapitre 1) puis présente la réponse du canton aux impasses auxquelles il est confronté : sa stratégie « *Mobilité et*

---

<sup>38</sup> Le PDCn a déjà été révisé mais la ligne d'action A2 et la mesure A21 n'ont pas connu de changement majeur depuis la première version.

*urbanisme* », dont le développement des transports publics est l'un des axes principaux. Ce faisant, il décrit essentiellement les finalités de la politique cantonale de mobilité. C'est la seconde partie, intitulée « *Planification du réseau* », qui comprend des informations sur le développement prévu de l'offre de transports publics. Elle présente les lignes directrices définies par le canton en matière de développement en distinguant les agglomérations des régions, puis les grandes lignes du développement prévu pour le trafic régional (augmentation ciblée des cadences) et son soutien aux projets d'agglomération.

Afin d'avoir une vision à long terme du développement des transports publics, il convient de considérer les deux documents.

### **UN OBJECTIF DE FRÉQUENTATION GLOBAL FORMULÉ PAR LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

La condition à un rééquilibrage de la répartition modale en faveur des transports publics est une augmentation de la fréquentation de ceux-ci au détriment des transports individuels motorisés. Le document de stratégie cantonale ne contient pas d'objectif de fréquentation.

En revanche, la mesure A21 « *Infrastructures de transports publics* » du PDCn a pour objectif formel l'augmentation de 40 % du nombre de pendulaires fréquentant les transports publics entre 2000 et 2020, afin de maintenir leur part modale face au transport individuel motorisé. On relèvera ici que 1) l'objectif de répartition modale visé par le PDCn est moins ambitieux que celui de l'Agenda 21 du Conseil d'Etat puisqu'il vise non pas l'augmentation de la part modale des transports publics mais son maintien et 2) l'objectif de fréquentation qu'il formule est global alors qu'il ne repose que sur une mesure relative aux infrastructures ferroviaires et non à l'ensemble des transports vaudois. Cet objectif de fréquentation n'est toutefois pas décliné et n'est pas relié à des objectifs clairs et mesurables de développement de l'offre de transport ; il constitue ainsi uniquement une information d'ordre général.

### **DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES, DES LIGNES DIRECTRICES ET DES PROJETS COMME VISION À LONG TERME DU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE**

#### ***Le principe d'un développement ciblé et différencié des transports publics***

Dans les documents précités, le canton définit, hormis les finalités politiques qu'il poursuit, les orientations stratégiques qu'il a prises pour le développement des transports publics du canton. Il expose plus particulièrement son



Source : [www.regionmorges.ch](http://www.regionmorges.ch)

approche, soit un développement ciblé et différencié selon le bassin de population à servir dans le but de permettre le développement d'une mobilité multimodale. Il s'agit ainsi de densifier l'offre dans les agglomérations et d'assurer une offre dans les régions qui soit complémentaire aux transports individuels motorisés afin de permettre le déplacement des personnes ne disposant d'aucun autre moyen de déplacement, le rabattement des pendulaires sur l'ossature ferroviaire principale et dans certains cas le tourisme.

*Des lignes directrices générales pour le développement de l'offre du trafic régional...*

En ce qui concerne le développement de l'offre de transport, la stratégie cantonale et le PDCn indiquent les lignes directrices du développement prévu pour le trafic régional. Celui-ci se fera par le biais de l'amélioration progressive de la desserte ; les cadences seront augmentées et le rabattement renforcé. La priorité sera donnée au RER.

**Illustration 9 : Les intentions de développement à long terme du trafic régional d'ici 2020**

	Stratégie cantonale	Plan directeur cantonal (mesure A21)
<b>RER</b>	Clarification et renforcement de l'offre 2010 avec une desserte de toutes les gares RER et un horaire plus souple avec 4 lignes au lieu de 7 (3 lignes à 30 min, l'autre à 1h et une desserte à 15 min sur le tronçon central) puis en 2020 1 ligne à 15 min.	De nouvelles rames permettront d'augmenter la cadence de certaines lignes dès l'horaire 2012 puis des cadences à 15 ou 30 minutes selon les tronçons et les périodes de la journée seront mises sur pied d'ici 2020.
<b>Chemins de fer privés</b>	Les lignes proches d'un centre-ville remplissant une fonction de transport d'agglomération (BAM, LEB, NStC M, MVR) joueront un rôle croissant. D'autres trains <sup>39</sup> verront leur fonction touristique renforcée. Les funiculaires automatisés assurant des rabattements sur les lignes régionales (ex : Cossonay) auront des cadences élevées.	Les cadences sont augmentées à 15 min sur les lignes où la demande le justifie et à 30 minutes sur les autres axes principaux. Le rabattement des voyageurs est renforcé sur les gares bénéficiant d'une bonne desserte ferroviaire, notamment les gares du RER. Le renforcement de la fonction touristique des lignes ferroviaires alpines est prévu
<b>Bus</b>	Les lignes à fréquentation croissante fonctionnent de plus en plus à une cadence horaire ou bi-horaire alors que d'autres peu fréquentées aux heures creuses se limiteront à une offre dense aux heures de pointe et une offre minimale ou un service à la demande en journée. Le maintien de la vitesse commerciale est un objectif prioritaire.	N'est pas abordé
<b>Services à la demande</b>	Offerts sur des trajets pré-déterminés ou demandés jour et nuit à des tarifs attractifs sur réservation 24h à l'avance <sup>40</sup>	N'est pas abordé
<b>Bateaux</b>	A l'avenir, les liaisons transfrontalières pourraient se renforcer avec l'engagement de vedettes de 200 passagers	N'est pas abordé

Si le trafic RER fait l'objet d'informations précises avec une présentation échelonnée du futur réseau, les informations concernant le développement du reste du trafic régional, en particulier les « petits trains » et les lignes de navigation, sont générales. S'il apparaît difficile de donner une vision à 15 ans, il semble à la Cour réaliste que le canton communique, pour le reste du trafic régional également, les grandes lignes du développement prévu à 10 ans, compte tenu notamment de l'existence d'une planification des investissements à cet horizon tant sur le plan de la préparation au développement de l'offre que sur le plan financier.

<sup>39</sup> Par exemple, Montreux-Oberland bernois MOB, Montreux-Rochers-de-Naye, chemins de fer du Chablais

<sup>40</sup> Publicar, Flexicar, taxis collectifs

### *Le renvoi au trafic d'agglomération pour toute stratégie en matière de trafic urbain*

Le trafic régional, dont le canton est l'autorité organisatrice, constitue l'essentiel du chapitre « *planification du réseau* » de la stratégie cantonale. Le trafic urbain n'est lui pas abordé en tant que tel. Etant donné qu'il incombe aux communes de définir l'offre dans ce secteur, le renvoi aux projets d'agglomérations est considéré comme suffisant par les autorités cantonales.

La stratégie cantonale présente surtout les principes régissant les transports publics dans un projet d'agglomération et les axes de développement prévus par le PALM d'alors. Elle cite également les autres projets d'agglomération et les entreprises concernées. Le PDCn consacre quant à lui une fiche à chacun des projets d'agglomération que le canton soutient (mesures R11 à R15). S'agissant d'instruments et de projets d'aménagement du territoire, le développement des transports publics n'est toutefois qu'une des thématiques abordées. Les informations qui y figurent sur le développement des transports publics portent sur les mesures prévues par les projets d'agglomération (exemple : le PALM prévoit le passage à la cadence à 15 minutes du RER Cossonay-Cully et du LEB entre Lausanne et Cheseaux et jusqu'à Echallens aux heures de pointe) (cf. annexe IV).

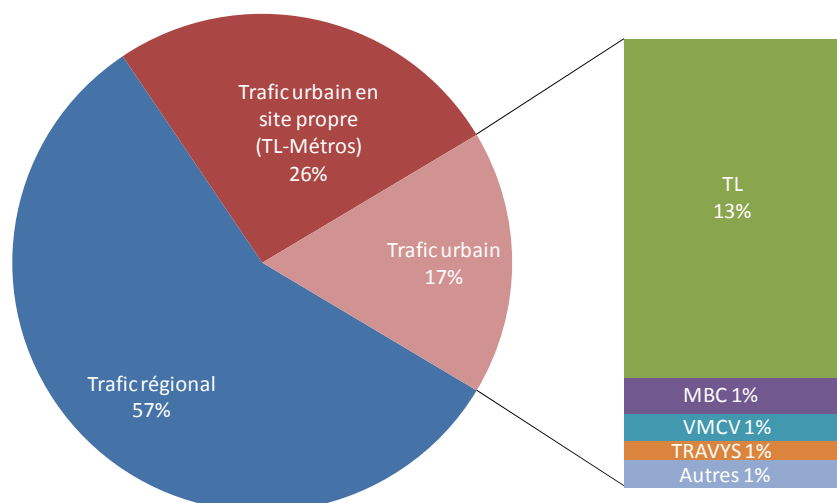
Même si l'offre est définie par les communes concernées, le canton doit veiller à assurer la coordination avec le développement du trafic régional. Le plan OPair<sup>41</sup>, établi par le Conseil d'Etat et constituant une obligation fédérale, prévoit dans sa mesure MO-16 l'extension et l'amélioration du trafic urbain des TL et des TPM. De plus, le canton est contraint, en application des exigences de la LSubv, de définir ses attentes envers les entreprises bénéficiaires de subventions. L'examen de l'efficacité implique en effet que toute subvention ne peut être versée qu'en échange d'une prestation définie en fonction des objectifs que l'Etat s'est fixés. Il existe différents éléments démontrant que le canton exerce une influence ou devrait exercer une influence sur le trafic urbain et par conséquent disposer d'une stratégie en la matière :

- 1) Le trafic urbain fait partie intégrante du réseau de transports publics vaudois et la coordination entre les réseaux urbains et régionaux est un élément clé de son efficacité.
- 2) Le canton contribue financièrement au trafic urbain pour près de CHF 29 millions par an, ce qui représente 17 % des subventions d'exploitation aux transports publics. Les TL, dont l'essentiel de l'activité concerne le trafic urbain, sont de loin la principale entreprise bénéficiaire de subventions cantonales. L'octroi de ces subventions, qui implique des enjeux quant à l'utilisation des fonds publics (répartition des moyens entre trafic urbain et trafic régional) donne au canton un droit de regard sur les prestations commandées.

---

<sup>41</sup> Plan de mesures OPair de l'agglomération Lausanne-Morges : constatant en 2005 que certains polluants dépassaient les valeurs limites fixées par l'ordonnance fédérale pour la protection de l'air (OPair), le Conseil d'Etat a défini un plan de mesures destinées à l'assainissement de l'air.

**Illustration 10 : répartition des indemnités d'exploitation entre trafic urbain et trafic régional (2012)**



- 3) Le canton a un représentant au Conseil d'administration des entreprises actives dans le trafic urbain qui doit défendre la vision et les intérêts du canton. Si le trafic urbain est marginal pour des entreprises comme MBC ou TRAVYS par rapport à l'ensemble de leurs activités, il constitue l'essentiel de l'activité des TL. Le canton doit être en mesure de communiquer ses objectifs à ses représentants aux conseils d'administration.
- 4) Si le canton s'est fixé pour objectif de soutenir les projets d'agglomération, on peut considérer qu'il adhère à ces projets et aux mesures prévues en matière de transports publics. Dans ce cadre, le canton doit toutefois, outre sa participation financière, amener et conserver une vision globale du territoire. La Cour estime que le canton devrait formuler sa vision du développement du trafic urbain. En effet, les projets d'agglomération appartiennent malgré tout à un ensemble de collectivités dont la majorité des acteurs sont des représentants des communes et sont le résultat de négociations entre les différentes parties prenantes. Le canton devrait, alors qu'il participe à la prise de décisions, avoir sa propre vision à défendre, ne serait-ce que pour assurer l'équité des décisions de développement des transports publics sur l'ensemble du territoire.
- 5) Les entreprises de transports publics, notamment les TL et le MBC, ont soumis ou du moins discuté de leur stratégie d'entreprise avec le Service de la Mobilité. Sans qu'une quittance formelle ait été donnée par le Service de la Mobilité, cela démontre que celui-ci doit confronter ces documents à sa vision stratégique.

En n'incluant pas le trafic urbain dans sa stratégie, le canton ne pose pas les bases nécessaires à une utilisation efficace des moyens dont il dispose pour les transports publics et à un pilotage adéquat des prestations.

### **UNE DÉFINITION DE L'OFFRE « ATTRAYANTE ET EFFICACE » AXÉE SUR LES ÉLÉMENTS QUANTITATIFS**

Le canton vise le développement d'une offre attrayante et efficace qui puisse inciter les voyageurs à prendre les transports publics plutôt que la voiture mais a-t-il défini ce qu'il entend par une « offre attrayante et efficace » ? Il importe que l'offre corresponde aux besoins

des usagers (population et économie). Pour que les voyageurs choisissent de se déplacer en transports publics plutôt qu'en voiture, plusieurs aspects entre en ligne de compte. Certains aspects sont quantitatifs (fréquence et desserte), d'autres qualitatifs (confort, sécurité des voyageurs, accessibilité,...). Le canton doit définir ses objectifs en la matière et les prioriser.

#### *Une stratégie axée sur le développement quantitatif de l'offre*

Dans la stratégie cantonale et le PDCn, il est question de renforcement des lignes, de cadences plus élevées, d'amélioration progressive de la qualité de la desserte et de l'augmentation des capacités mais pas d'améliorations qualitatives. La mise en œuvre de la stratégie par le Service de la Mobilité est quant à elle centrée sur la planification des courses. Il apparaît ainsi que le canton mise uniquement sur l'amélioration des aspects quantitatifs de l'offre pour augmenter la fréquentation des transports publics.

Les transports publics sont aujourd'hui saturés sur bon nombre de lignes aux heures de pointe, la demande dépassant l'offre. Dans une situation où l'enjeu immédiat est de satisfaire la demande existante, de rattraper un certain retard en la matière, l'augmentation des cadences et des capacités sont au centre des développements. La priorité est dès lors clairement à l'amélioration quantitative de l'offre.

#### *Une certaine préoccupation du canton vis-à-vis de la qualité des prestations*

Si on se réfère au plan sectoriel des transports de la Confédération, les principaux aspects qualitatifs sont la rapidité, la ponctualité et la stabilité de l'horaire (fiabilité), les correspondances, les distances à l'arrêt, le confort, la sécurité et l'accessibilité (physique et psychologique). Si ces aspects qualitatifs des prestations ne sont presque pas évoqués dans la stratégie cantonale, ils ne sont pas totalement absents des considérations du canton.

- La rapidité est le seul aspect qualitatif abordé formellement dans la stratégie cantonale. En effet, dans le chapitre consacré aux bus régionaux, il est stipulé que le maintien de la vitesse commerciale est un objectif prioritaire. Cet objectif est cependant considéré par le Service de la Mobilité comme poursuivi naturellement par les entreprises exploitant des lignes de bus régionales et tributaire des aménagements routiers des communes. Il n'est dès lors pas particulièrement examiné dans le cadre de la définition de l'offre.
- Le confort des voyageurs n'est pas abordé dans les documents stratégiques cantonaux mais on constate que cet aspect fait l'objet d'une préoccupation du Conseil d'Etat. Dans son programme de législature 2012-2017, il prévoit en effet l'amélioration du matériel en vue de l'amélioration des prestations au public sur les lignes régionales. L'amélioration du confort figure ainsi dans l'EMPD relatif à l'acquisition de matériel roulant récemment voté par le Grand Conseil et a été évoquée dans les communications du canton relatives ces achats.
- La sécurité des voyageurs est un élément clé de l'offre de transports publics. Conformément à la répartition des compétences entre les autorités, si la Confédération a la responsabilité première de la sécurité de l'infrastructure (« safety »), les cantons (et les communes) ont celle de la sécurité des voyageurs (« security »). Les usagers ont une attente envers le canton sur ce plan, en particulier au niveau du transport de voyageurs. La stratégie cantonale n'évoque cependant pas cet aspect, notamment parce qu'il s'agit

d'une obligation légale. Le droit fédéral confère en effet à l'OFT la responsabilité d'édicter des règles et des standards en matière d'infrastructure et de circulation et d'exercer le rôle d'autorité de surveillance des entreprises concessionnaires. Néanmoins, le canton peut être plus ou moins proactif en matière de sécurité des voyageurs<sup>42</sup> et définir ses objectifs en la matière.

- La prise en compte des intérêts des personnes à mobilité réduite figure à l'art. 30 LTV mais elle est rendue obligatoire par la Loi sur l'égalité des handicapés (LHand) et son ordonnance. Les nouveaux véhicules et les nouveaux arrêts ainsi que ceux transformés pour motif de maintien de la substance, de l'extension du réseau de la sécurité de l'exploitation ou pour d'autres raisons similaires doivent répondre aux besoins des personnes handicapées. D'ici 2023, les installations et les véhicules des transports publics devront être adaptés aux besoins des personnes handicapées. Les systèmes de communication et d'émissions de billets doivent l'être en 2013 déjà<sup>43</sup>. Les entreprises de transports publics sont donc contraintes de faire certains aménagements (exemple pour l'infrastructure : rehausser les quais ; pour le transport de voyageurs : matériel roulant à plancher bas dans les zones d'accès, larges portes et toilettes adaptés). Une aide financière peut être octroyée par la Confédération pour les prestations commandées conjointement avec les cantons. Les exigences ci-dessus ne règlent néanmoins pas tout, par exemple pour les personnes âgées et le canton peut se montrer plus ou moins proactif en matière d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Il importe également qu'il suive la mise en œuvre de la loi pour l'ensemble de l'offre.
- L'accessibilité psychologique des transports publics est également un aspect de l'offre. L'usage des transports publics suppose de maîtriser un certain nombre de connaissances (horaires, trajets, achat d'un billet, etc.). Le canton accorde une certaine attention à cette question puisqu'il formule dans sa stratégie cantonale la nécessité de mener des actions d'information (horaires notamment) et d'éducation (à l'école ou dans les cours aux personnes âgées pour l'utilisation des automates p.ex.). Néanmoins, ce point figure seulement parmi les lignes d'actions complémentaires dans le texte et n'est pas repris par ailleurs.
- Les autres aspects qualitatifs  
La suppression de courses ou le manque de ponctualité sont des causes fréquentes de grogne des usagers. La qualité et le nombre de correspondances comme les distances à l'arrêt sont des facteurs qui les influencent également dans leur décision de prendre ou non les transports publics. Enfin, ils demandent aujourd'hui une amélioration des services de communication pour optimiser le temps passé dans les déplacements. Ces différents aspects ne sont pas évoqués dans la stratégie cantonale.

Les aspects qualitatifs devraient faire partie de la stratégie cantonale parce que, pour prendre les transports publics, les voyageurs exigent une certaine qualité de prestations. Ce faisant, le canton véhicule aussi un message positif à la population et transmet ses attentes aux

---

<sup>42</sup> La sécurité peut être objective (ex : matériel roulant aux normes, présence d'agents de surveillance) ou subjective (ex : sentiment de sécurité des voyageurs lié à l'aménagement du matériel roulant et à la présence d'un dispositif de vidéosurveillance).

<sup>43</sup> Cf. schéma d'offre 2014-2017 du canton de Berne



entreprises de transports publics, qui pourraient réduire la qualité sous la pression exercée sur les coûts.

### ***UN DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE A PORTER SUR L'ENSEMBLE DES DEPLACEMENTS EN COHERENCE AVEC L'OBJECTIF DE REEQUILIBRAGE DE LA REPARTITION MODALE***

L'objectif politique poursuivi par le canton avec le développement des transports publics est une mobilité durable et principalement la limitation des impacts des déplacements sur l'environnement. Le Conseil d'Etat vise une part des TIM dans le total des distances parcourues de 65 % en 2025. Pour que cet objectif soit atteint, il importe que les objectifs de développement prennent en considération **l'ensemble des déplacements effectués** et vise à modifier la répartition modale des principaux d'entre eux.

#### ***La priorité au décongestionnement des transports publics pour les pendulaires***

Avec la forte croissance de la fréquentation survenue ces dernières années<sup>44</sup>, en l'absence d'une amélioration correspondante de l'offre, certaines lignes de transports publics sont aujourd'hui surchargées, en particulier aux heures de pointe.

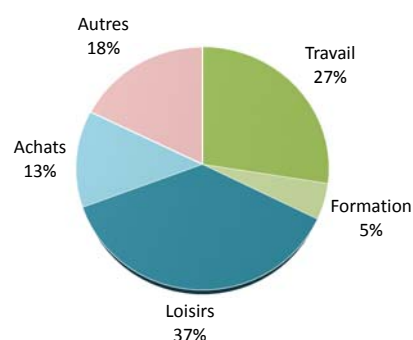
Lorsque les limites de capacité sont atteintes, la priorité est de satisfaire la demande existante afin d'éviter que les clients actuels, subissant une perte de confort voire de ponctualité, ne retournent à leur voiture. En même temps, en améliorant les conditions de transport des usagers, de nouveaux voyageurs peuvent être incités à prendre les transports publics. L'enjeu pour le canton est par conséquent de parvenir à investir suffisamment dans les transports publics pour combler le retard existant et absorber l'augmentation future de la demande liée à la croissance démographique mais aussi à une plus grande attractivité des transports publics. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les investissements planifiés par le canton d'ici à 2016 : ceux-ci doivent permettre d'augmenter les capacités et répondre à la demande actuelle des usagers, en particulier des pendulaires.

#### ***Une offre de loisirs peu évoquée malgré le poids de ces déplacements sur l'ensemble***

La mobilité est due à plusieurs raisons, qui représentent une part plus ou moins importante des déplacements dans le canton. Les déplacements liés aux loisirs représentent en km parcourus la plus grande part des déplacements (37 %), ceci en raison notamment de l'étalement plus grand des destinations de loisirs que des destinations de travail ou de formation. Le trafic pendulaire (travail et formation) vient ensuite (32 %).

Dans le cadre des loisirs, la voiture est encore souvent utilisée. En effet, la part modale des

**Illustration 11 : Motifs de déplacements dans le canton de Vaud en 2010**



Source : Indicateur 15.1 de développement durable du canton (OFS/MRMT)

<sup>44</sup> Exemples : Lausanne-Echallens-Bercher, 3 millions de voyageurs en 2011, ce qui représente une augmentation de 72% depuis 2001 ; pour Nyon-St-Cergue-La Cure, c'est 1 million de voyageurs et 64% de progression ; pour Yverdon-Ste-Croix c'est plus de 500'000 voyageurs et une augmentation de 63% (cf. EMPD 67 de mai 2013 pour l'octroi de garantie de l'état pour l'acquisition de matériel roulant)

TIM dans les distances parcourues pour les loisirs était en 2010 de 75%. Si la part modale des transports publics a globalement augmenté depuis 2000, elle est passée de 11 % à 15 % pour les déplacements de loisirs alors qu'elle est passée de 14% à 30% pour les déplacements de travail<sup>45</sup>. Sachant que la stratégie cantonale a pour objectif global de réduire les impacts de la mobilité sur l'environnement, la captation des déplacements de loisirs par les transports publics constitue un moyen d'action significatif. Le développement d'une offre de loisirs peut par ailleurs représenter une source supplémentaire de revenus et d'amélioration de la rentabilité.

Or, l'objectif de la mesure A21 du Plan directeur cantonal est axé sur les pendulaires uniquement (« *augmenter le nombre de pendulaires empruntant les transports publics* »). La brochure de la stratégie cantonale relève quant à elle que l'élaboration de scénarios est moins aisée pour ces déplacements que pour les pendulaires car leur évolution dépend fortement de celle des modes de vie. Ces déplacements sont dès lors seulement évoqués dans le volet « *information, éducation, promotion* » du chapitre présentant les actions complémentaires à la planification des transports publics : « *des offres combinant le prix du transport et de l'entrée à des événements culturels ou sportifs, transport public et randonnées à pied ou à vélo en ville ou campagne, sont de bons moyens pour promouvoir les transports publics et les mobilités douces auprès des divers publics cibles* ». <sup>46</sup> Cette intention n'est par ailleurs pas déclinée au-delà de cette indication dans la stratégie globale.

### **UN PRINCIPE DE DURABILITÉ A APPLIQUER AUX TRANSPORTS PUBLICS EN COHERENCE AVEC LE BUT D'INSTAURER UNE « MOBILITÉ DURABLE »**

Le but poursuivi par la stratégie cantonale de développement des transports publics est une mobilité durable. L'art. 5 al. 1 let. b LSubv prévoit que les subventions sont opportunes si elles sont compatibles avec les objectifs et critères du développement durable. Dans son programme de législature, le Conseil d'Etat s'est engagé à décliner le développement durable dans ses différentes politiques : « *En introduisant le développement durable comme l'un des principes guidant l'évolution du canton, le Conseil d'Etat a voulu signifier que cette notion et les instruments qui lui sont liés ne participaient pas d'une approche superficielle et passagère. Au contraire, une telle approche doit intégrer toutes les étapes de conception, de décision et de réalisation des politiques publiques* ». Or, si les orientations stratégiques générales de développement des transports publics sont favorables aux trois pôles du développement durable, la stratégie cantonale ne formule presque pas d'attentes par rapport à ces trois pôles pour les transports publics.

« Le problème central du développement durable est de surmonter les conflits d'objectifs entre les trois dimensions de l'environnement, de l'économie et de la société. Selon la stratégie pour le développement durable de la Confédération, il s'agit de tenir compte des règles fondamentales suivantes :

a) Il faut prendre les décisions de manière à ce qu'au cours du temps, une dimension ne soit pas systématiquement préjudiciée au profit d'autres dimensions.

b) En coordonnant les intérêts, les conditions-cadres non négociables doivent être respectées dans chacune des trois dimensions (p.ex. lois, valeurs maximales ou minimales, limites éthiques). »

*Stratégie globale Berne p.10 ss*

<sup>45</sup> Commentaires sur l'indicateur de développement durable 5.4. Loisirs – distances parcourues en TIM, <http://www.vd.ch/themes/environnement/developpement-durable/indicateurs/indicateurs-pour-le-canton-de-vaud/5-culture-et-loisirs/54-indicateur/>

<sup>46</sup> Stratégie cantonale de développement des transports publics p.23

*Des orientations générales de développement des transports publics contribuant au développement durable...*

Les grandes orientations stratégiques, les principes généraux de développement de l'offre formulés par le canton vont dans le sens d'une mobilité durable :

- Le développement de transports publics attractifs est en soi favorable à l'**environnement**, ainsi qu'à l'efficacité énergétique puisqu'il doit permettre le transfert modal entre les transports individuels motorisés, défavorables à l'environnement et grands consommateurs d'énergies fossiles, et les transports publics qui permettent le déplacement d'un nombre de personnes bien plus importants pour une consommation moindre en énergies fossiles.
- Fournir une offre attractive de transports publics permet de satisfaire les besoins de la population et de l'économie, ce qui contribue à l'**attractivité du canton** et est favorable à sa structure économique.
- Sur le plan des finances publiques, les transports publics sont un coût important. La stratégie cantonale définit que, compte tenu des ressources financières limitées, le développement des transports publics doit s'effectuer pour l'essentiel en valorisant les infrastructures existantes, moyennant des compléments d'investissement mesurés et ciblés.<sup>47</sup> Le développement de l'offre doit être effectué en fonction de la demande. La stratégie multimodale de l'offre, combinant l'offre de transports publics et les transports individuels, et le dosage de la densité de l'offre de transports publics en fonction de la fréquentation permettent d'**éviter les déficits insupportables**.
- En densifiant le long des axes, on augmente la **qualité de vie** des habitants et on limite les impacts sur le territoire. En assurant la desserte des régions et des zones à habitat dispersé, la stratégie cantonale assure un **service public**.

*... à compléter par les attentes sur le plan environnemental envers les transports publics*

Dans son engagement en faveur du développement durable figurant dans le programme de législature 2012-2017, le Conseil d'Etat a défini dans le cadre de son « *action contre le réchauffement climatique, promotion des énergies renouvelables et des transports publics* » des objectifs chiffrés et échelonnés dans le temps concernant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, l'augmentation de la part des énergies renouvelables et la réduction de la part des transports individuels motorisés dans le transport de personnes. Le développement des transports publics est destiné à servir ce dernier objectif tout en contribuant automatiquement aux deux autres, de par le déplacement d'un grand nombre de personnes à la fois et par une consommation réduite d'énergies fossiles par rapport aux transports individuels motorisés.

Les transports publics sont certes plus favorables par nature à l'environnement que la voiture, mais ils peuvent eux aussi limiter leur impact sur l'environnement que ce soit dans le cadre de la construction, de l'entretien ou de l'exploitation des infrastructures ainsi qu'être efficaces sur le plan énergétique et utiliser le plus possible des énergies renouvelables.

---

<sup>47</sup> Stratégie cantonale de développement des transports publics p. 24

Une pesée d'intérêts et une évaluation du coût-utilité sont à effectuer concernant ces questions. Si le Service de la Mobilité comme les entreprises rencontrées dans le cadre de l'audit indiquent que l'efficacité énergétique et la favorisation des énergies renouvelables sont prises en considération lors de l'acquisition du matériel roulant, le canton n'a pas formulé ses attentes concernant ces aspects ni dans sa stratégie ni envers les entreprises.

*... et un lien à établir avec les politiques régionales et de développement économique*

Le tourisme est une activité déterminante pour l'économie du canton de Vaud pour laquelle l'offre de transport est un facteur de succès important, notamment dans la région du Chablais. A l'inverse, le tourisme constitue une source de revenus pour les entreprises de transport. Tant la stratégie cantonale que la mesure A21 du PDCn font état d'un renforcement prévu des lignes de chemin de fer touristiques.



Source : www.MOB.ch

Le canton a la possibilité s'il le souhaite de financer des lignes ou des tronçons de ligne qui ne sont pas reconnus par la Confédération comme du trafic régional s'il estime qu'ils ont un intérêt touristique ou de service public. Il lui appartient ainsi de définir l'offre qu'il est prêt à financer. Le maintien voire le renforcement, conjointement avec les communes, des lignes de transports publics secondaires pour contribuer à la vitalité des régions périphériques est mentionné dans le PDCn.

Ces lignes ou tronçons de trafic local ne sont pas nombreux dans le canton de Vaud. Il s'agit de deux tronçons supérieurs de lignes régionales de chemins de fer de montagne<sup>48</sup>, du funiculaire Les Avants-Sonloup<sup>49</sup>, des lignes de navigation du Lac de Morat et Neuchâtel à vocation de loisirs et les lignes touristiques de la CGN. On note cependant qu'il n'y a pas de lien évident fait avec la politique cantonale du tourisme ni avec un objectif de service public du canton.

Par ailleurs, concernant la navigation, trois lignes sont définies comme du trafic régional indemnisé par la Confédération (pour la partie sur bassin suisse<sup>50</sup>). Il s'agit de Lausanne – Thonon (N2), Nyon – Chens (N4) et Lausanne – Evian (N1), des lignes fréquentées surtout par les pendulaires<sup>51</sup>. De nombreux frontaliers français viennent en effet travailler par bateau, ce mode de transport étant le plus compétitif en termes de durée de trajet. La croissance du trafic pendulaire est ainsi de plus de 20% par an sur certaines lignes<sup>52</sup>.



Source : CGN, rapport annuel 2011

<sup>48</sup> Hauts-de-Caux à Rochers-de-Naye et Lally-Les Pléiades

<sup>49</sup> Population trop faible dans le secteur Sonloup-Orgevaux

<sup>50</sup> Les indemnisés sur bassin français sont entièrement à la charge du canton, tout comme l'insuffisance de financement de la part de l'Etat français

<sup>51</sup> Près de 95% pour N4, plus de 70% sur N2 et 60% sur la N1.

<sup>52</sup> Rapport annuel de la CGN 2012, p.9

Du fait de la participation de trois cantons et de la France et de l'augmentation importante de la demande, ces lignes présentent des enjeux particuliers. Suite à une rencontre en août 2013 entre une délégation du Conseil d'Etat et une délégation du Conseil général de Haute Savoie, un groupe de travail technique a été mis en place afin de faire l'inventaire des besoins des usagers, des investissements nécessaires en matière de transport (bateaux, P+R), d'un modèle de financement de l'offre de services de transports lacustres de voyageurs et les modalités juridiques et de gouvernance. Dans ce cadre, il est certain que le canton a ses propres intérêts et sa propre vision à défendre dans les discussions qu'il a avec les différents partenaires. Cette vision n'est toutefois pas exprimée. Le Conseil d'Etat attend le résultat du groupe de travail pour établir une stratégie.<sup>53</sup>

*... une préoccupation manifeste quant à la rentabilité des entreprises à intégrer dans la stratégie générale*

Si en elle-même la stratégie cantonale est économiquement efficace de par les options de développement prévues (investissements ciblés en fonction de la demande et des axes principaux), il importe aussi que l'offre qui sera établie sur cette base ménage au mieux les finances de l'Etat, ce qui signifie qu'il faut minimiser les coûts non couverts induits par l'offre de transports publics.

Dans le cadre de ses travaux, l'équipe d'audit a pu constater que cet aspect est clairement une préoccupation prioritaire du Service de la Mobilité (cf. également chapitre 2). Des pressions sont exercées par le canton et la Confédération sur les entreprises pour maximiser leur efficacité et réduire les coûts des prestations, respectivement augmenter le taux de couverture des coûts des lignes régionales. Concernant le trafic urbain, le canton a indiqué avoir instauré un controlling similaire à celui en vigueur pour le trafic régional.

Néanmoins, sur le plan de la communication des objectifs financiers du canton, seule la mesure A21 du PDCn indique dans ses principes de mise en œuvre que *« il s'agit de privilégier les investissements et les offres qui permettent d'accroître le trafic et les chiffres d'affaires avec un objectif d'amélioration du taux de couverture des charges d'exploitation des transports publics par les recettes »*. Aucun objectif plus précis n'a été fixé.

## **4.1.2. UN PILOTAGE A MOYEN TERME A DEVELOPPER EN COHERENCE AVEC LA STRATEGIE CANTONALE**

La stratégie générale du canton fixe les grandes orientations de la politique à long terme des transports publics dont la mise en œuvre se déroule sur plusieurs législatures. Le pilotage efficace de cette stratégie passe par la fixation d'objectifs stratégiques à moyen terme en tant que prérequis à la vérification de l'efficacité des subventions. Le canton doit pouvoir établir si, à posteriori, il a obtenu pour les montants dépensés les prestations prévues, si elles sont conformes aux besoins des usagers et si la fréquentation des transports publics a été celle attendue afin de prendre le cas échéant des mesures correctrices. Il convient à cet égard de citer l'art. 4, al. 1 ch. c LTPu qui stipule que le Département concerné *« évalue de manière régulière les prestations commandées en vue de leur amélioration en fonction des besoins des*

---

<sup>53</sup> Réponse du Conseil d'Etat au postulat M-O. Buffat : « pour une vision politique claire en matière de soutien et de subventionnement en faveur de la Compagnie générale de navigation sur le Léman (09\_POS\_159) »

*usagers* ». En définissant des objectifs, le canton peut relier les résultats attendus en termes de prestations, de fréquentation et de répartition modale aux moyens financiers investis, par région ou pour tout le canton, ce qui renforce le processus budgétaire. Par ailleurs, le canton doit pouvoir établir si les développements prévus permettront uniquement de satisfaire la demande actuelle ou également de faire changer d'habitudes certains voyageurs en les amenant à renoncer à leur voiture, conformément aux objectifs de rééquilibrage de la répartition modale du Conseil d'Etat. Enfin, grâce à la fixation d'objectifs stratégiques et à l'évaluation périodique de leur atteinte, le canton sera en mesure de savoir s'il a mis en œuvre avec succès la stratégie qu'il a définie.

Pour qu'ils remplissent leur fonction, les objectifs à moyen terme du canton doivent être avant tout précis, mesurables et définis dans le temps. Pour assurer un développement des transports publics répondant aux besoins de la population, ils doivent être certes ambitieux mais réalistes compte tenu des moyens disponibles et fixés en concertation avec les différentes parties prenantes et milieux intéressés. Ils doivent également être cohérents avec la volonté politique à long terme d'augmentation de la part modale des transports publics et de mobilité durable. En dehors des aspects de formulation des objectifs, il importe que, compte tenu des moyens financiers limités en particulier, les différents objectifs soient priorisés. Il est également souhaitable qu'ils soient publics, dans le but non seulement de renforcer l'efficacité de la démarche mais aussi de fournir une transparence sur les activités de l'Etat et de remplir ainsi l'obligation de rendre compte.

Après avoir constaté qu'il n'existe pas de tels objectifs pour les transports publics vaudois, la Cour a tout de même examiné les éléments pris en considération dans la planification de l'offre afin de déterminer si les conditions à une bonne utilisation des fonds publics sont réunies et si la cohérence avec la stratégie cantonale est assurée.

### **L'ABSENCE D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES À MOYEN TERME**

L'existence d'un document stratégique à moyen terme, incluant des objectifs bien définis, devrait servir de lien entre la stratégie cantonale et la commande des prestations. Cela constitue un rouage déterminant pour le bon pilotage des prestations et les bases nécessaires à l'évaluation de l'efficacité.

#### ***Le programme de législature comme document stratégique à moyen terme***

Le seul document stratégique à moyen terme du canton de Vaud en matière de développement des transports publics est le programme de législature du Conseil d'Etat.

#### **Programme de législature 2012-2017 – mesure 4.3**

*« Accompagner la croissance économique et démographique requiert de relier toutes les régions à un même réseau cohérent, dense et connecté aux autres cantons, permettant toutes les mobilités. Des augmentations de fréquence et de desserte sur les réseaux régionaux (RER, bus) sont donc nécessaires, de même que des augmentations de capacité sur les lignes nationales qui traversent le territoire vaudois. »*

La 4<sup>ème</sup> action de cette mesure concerne le développement du trafic régional de voyageurs sur les lignes régionales et consiste à « améliorer les prestations au public sur les lignes régionales, par une extension et une augmentation des cadences du RER et une amélioration du matériel ».



Conforme à la stratégie cantonale et au PDCn, le programme de législature n'apporte pas d'informations supplémentaires sur les objectifs de développement poursuivis concrètement à moyen terme par le canton si ce n'est, hormis l'augmentation des fréquences et de la desserte ou la priorité donnée au RER, des améliorations de matériel. Si la formulation des intentions du Conseil d'Etat en matière de transports publics s'est améliorée par rapport au programme précédent, le texte ne comprend pas d'objectifs précis. Ce document présente les priorités du gouvernement dans ses différents domaines d'action pour les 5 ans à venir et ne peut par conséquent que donner une vision globale du développement des transports publics. Il n'a pas vocation à constituer un document stratégique complet.

Avec ce seul document, il n'est pas possible de connaître l'amélioration de l'offre à moyen terme qui pourra être obtenue avec les moyens financiers octroyés, que ce soit pour le canton dans son ensemble ou par région. Une planification financière accompagnant le programme de législature, la réalisation des objectifs de ce dernier a certes été chiffrée mais l'information fournie est globale ; on ne peut mettre en rapport l'offre qui sera développée à moyen terme et son coût.

#### *Un pilotage du développement de l'offre orienté « moyens »*

Hormis le fait que le seul document stratégique existant à moyen terme ne permette pas de connaître le développement attendu de l'offre, il apparaît que la logique de développement suivie par le canton est une logique orientée sur les moyens et non sur les résultats. Le canton ne travaille pas sur la base d'une gestion par objectifs de développement de l'offre, mais sur la base de la sélection d'améliorations principalement de cadences parmi celles jugées nécessaires en raison de l'évolution de la demande. L'offre des différentes entreprises évolue plus ou moins d'une année à l'autre selon les moyens disponibles et les priorités données par le canton, mais il n'existe pas de document présentant une vue d'ensemble de l'évolution de l'offre qui établisse l'amélioration que cela représente pour les transports publics vaudois et qui soit en lien avec la stratégie cantonale.

Par ailleurs, on ne peut percevoir l'évolution de l'offre prévue qu'au travers de la notion de cadence et de l'information concernant l'acquisition de matériel roulant destinée à augmenter les capacités et le confort des usagers. L'évolution de l'offre est un ensemble de réalisations planifiées mais ne représente pas un objectif mesurable, ni sur le plan régional ni sur le plan cantonal, et ne peut être mise en rapport avec les coûts.

#### **UNE VISION DU DÉVELOPPEMENT À MOYEN TERME DE L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS NON COMMUNIQUÉE**

Dès lors qu'il n'existe pas d'objectifs de développement établis en lien avec la stratégie cantonale, il importe que le canton soit en mesure de présenter sa planification de l'offre à moyen terme et les priorités de développement qui ont été décidées en fonction des besoins existants ou potentiels. Hormis son utilité pour le Service et le Département en charge de la mise en œuvre de la stratégie cantonale, une telle information doit permettre au Grand Conseil de prendre des décisions budgétaires en toute connaissance en mettant en rapport les prestations prévues et les moyens nécessaires. Cela doit également permettre notamment d'informer la population, les partis politiques, ce qui renforce l'acceptation de l'action de l'Etat et constitue un moyen de promouvoir les transports publics.

**Une information partielle des améliorations prévues de l'offre de trains régionaux au travers des demandes de crédit adressées au Grand Conseil**

Outre le fait que le développement soit géré comme un ensemble de projets et qu'il ne soit pas défini à une échelle régionale et cantonale, l'information relative à ces différents projets d'amélioration est partielle. Le développement attendu de l'offre à moyen terme n'est pas transparent. Si l'EMPD pour le crédit-cadre 2013-2016 fait état en divers endroits d'un « programme de développement de l'offre des transports publics à l'horizon 2016 », ce programme n'est pas communiqué et la Cour n'a pas obtenu dans le cadre de ses travaux de vue d'ensemble des améliorations prévues.

Pour connaître les développements prévus à moyen terme, on ne dispose que des informations figurant dans les demandes de crédits d'investissement au Grand Conseil. Les EMPD votés en août 2013 pour le financement de l'infrastructure ferroviaire 2013-2016 et l'octroi de garanties d'Etat pour l'acquisition de matériel roulant présentent les améliorations d'offre, en particulier l'augmentation des cadences, que certains investissements doivent permettre de réaliser sur les lignes de chemins de fer privés<sup>54</sup>.

**Illustration 12 : Objectifs d'amélioration des cadences pour les chemins de fer privés à l'horizon 2016 mentionnés dans l'EMPD 67 (mai 2013)**

Entreprise	Ligne	Cadence 2013	Objectif cadence 2016
LEB	Lausanne-Echallens-Bercher	15 min jusqu'à Cheseaux <sup>55</sup>	15 min (étendue jusqu'à Echallens)
MBC	Bière-Apples-Morges/Apples-L'Isle (BAM)	1h	30 min Bière-Morges
NStCM	Nyon-St-Cergue-La Cure	30 min Nyon-St-Cergue	15 min Nyon-Genolier
TRAVYS	Yverdon-Ste-Croix (YSC)	1h	30 min Yverdon-Ste-Croix

La mention des améliorations de l'offre qui découlent des investissements prévus constitue une amélioration notable en termes de transparence par rapport aux précédents EMPD qui ne faisaient pas ce lien. Toutefois, ces informations sont données dans le seul but de justifier des investissements en matériel roulant et en infrastructures (extension d'offre) mais ne constituent pas une vue d'ensemble des développements planifiés à moyen terme et des coûts qui y sont liés. Il faut à ce propos relever que le crédit-cadre est un instrument de financement pas un instrument stratégique.

L'information que l'on parvient à rassembler par ce biais n'est que partielle, car elle ne porte que sur les lignes de chemins de fer privés pour lesquelles un investissement en infrastructure ou en matériel roulant était nécessaire. Ainsi, les améliorations de cadences éventuellement prévues sur d'autres lignes de chemins de fer pour lesquelles aucun investissement n'est requis ne sont de fait pas indiquées. En outre, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure cela répond aux besoins actuels et quelle est l'importance des investissements éventuels différés.

<sup>54</sup> Les objets du crédit-cadre visant à augmenter la capacité des lignes et à répondre à l'évolution de la demande (CHF 17.8 millions pour des points d'évitement et du matériel roulant) figurent dans la liste des objets retenus par le Conseil d'état en janvier 2012 pour le préfinancement de CHF 325 millions à consacrer au soutien en faveur des infrastructures de transport. Les investissements en infrastructure prévus par le crédit-cadre sont toutefois surtout destinés au maintien de la substance.

<sup>55</sup> Initialement prévue pour l'horaire 2013 (décembre 2012), finalement mise en service en août 2013

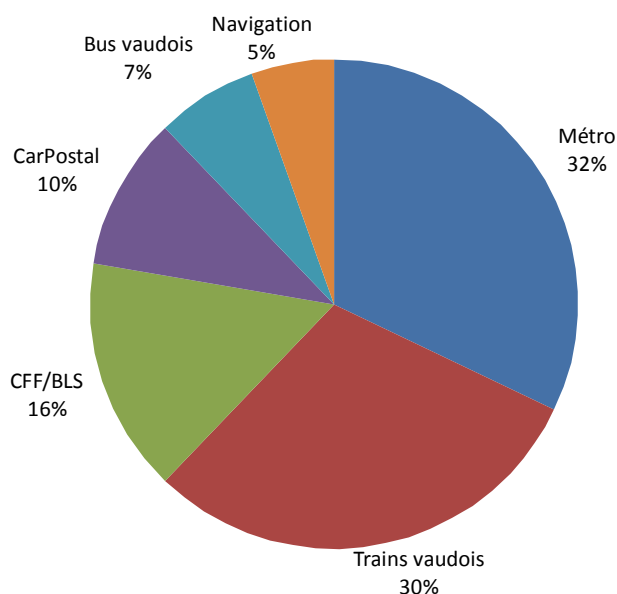


*Une vision globale de l'offre à moyen terme dans son ensemble et son coût à communiquer*

Le réseau de transport public est composé de lignes de trains, de bus, de métros, de bateaux et de funiculaires qui servent soit au trafic régional soit au trafic local. Pour relier toutes les régions à un même réseau cohérent dense et connecté aux autres cantons, comme exprimé par le Conseil d'Etat dans son programme de législation, il est important que toutes ces lignes entrent dans la définition de l'offre de transport du canton.

On constate que les informations disponibles sur l'évolution de l'offre concernent avant tout les chemins de fer (Mesure A21 du PDCn, crédit-cadre pour l'infrastructure ferroviaire, projet de décret pour l'octroi de garanties d'Etat pour le matériel roulant, articles de presse relayant ces informations), tout en étant partielles (cf. ci-dessus). On ne dispose en revanche d'aucune information sur l'évolution de l'offre projetée pour les lignes de bus régionaux et les lignes de navigation régionales. Certes, ces lignes ne nécessitent pas des investissements aussi importants que les chemins de fer, mais elles représentent tout de même 22% des indemnités annuelles d'exploitation du trafic régional. Surtout, elles représentent plus de 100 lignes alors que les trains n'en comptent que 17 (29 avec les lignes du RER). Elles ont un rôle important à jouer dans la desserte des régions et le trafic pendulaire mais aussi touristique et ont leurs propres enjeux stratégiques.

**Illustration 13 : Répartition des indemnités d'exploitation versées par le canton par mode de transport du TRV (moyenne sur 3 ans : 2010-2012)**



Quant au trafic urbain, de manière cohérente avec l'absence de stratégie dans ce secteur, il n'existe pas de visibilité de l'évolution de l'offre dans ce domaine.

Le dispositif légal en vigueur dans le canton de Vaud, contrairement à d'autres cantons ne prévoit pas de processus de consultation des parties prenantes (associations, régions, communes) et l'offre n'est pas soumise au Grand Conseil, qui se prononce uniquement sur les moyens financiers (budget du Service de la Mobilité, octroi de prêts pour les investissements d'infrastructure ferroviaire, octroi de garanties d'emprunt pour l'acquisition de véhicules). Il n'existe dès lors pas de document, si ce n'est des documents techniques de planification ou les

horaires soumis à la consultation populaire tous les deux ans, présentant l'offre globale de transports publics ou du moins ses améliorations par rapport à la période précédente, son coût et les liens de celles-ci avec les différents objectifs du canton.

### *Des priorités à exposer*

Parce que les moyens financiers disponibles sont limités, le canton est amené à faire des choix face aux options de développement. Il doit choisir les aspects de l'offre à développer, les développements dans les différentes régions, mais aussi arbitrer les moyens consacrés au trafic régional et au trafic urbain. Les choix effectués sont de la compétence des autorités mais le fait qu'il existe ou non une transparence de ces choix est un aspect important d'un pilotage efficace, puisqu'elle permet aux parties prenantes d'avoir une meilleure visibilité de la stratégie du canton. Les entreprises comme les représentants aux Conseils d'administration peuvent travailler plus efficacement. La population et le Grand Conseil sont également mieux informés.

En ce qui concerne les **axes de développement de l'offre**, le fait que l'augmentation des cadences soit au centre de toutes les améliorations démontre qu'il s'agit là de l'axe prioritaire de développement pour le canton. Mais pour le reste, les objectifs qualitatifs n'étant pas exprimés, les attentes et les priorités données à ces aspects ne sont pas connues.

Alors que des **bassins de transport** ont été définis par le Conseil d'Etat afin d'assurer la cohérence de l'offre autour des 7 agglomérations et centres régionaux, les besoins de ces régions et la vision de leur développement ne sont pas connus à l'extérieur de l'administration. Selon le Service de la Mobilité, ces dernières années, la région de Nyon a été la principale bénéficiaire des améliorations de l'offre, en 2013 c'est le Jorat qui connaît les améliorations les plus conséquentes. A l'horizon 2016, grâce au préfinancement par l'excédent de la RPT, quatre bassins bénéficieront d'une amélioration de l'offre (Gros-de-Vaud, Morges, Nyon et Yverdon, cf. illustration 12) et l'ensemble des entreprises pourront procéder aux travaux d'entretien de l'infrastructure. On ne connaît toutefois pas les bases de décision pour la priorisation entre les régions ni les développements qui ont été reportés.

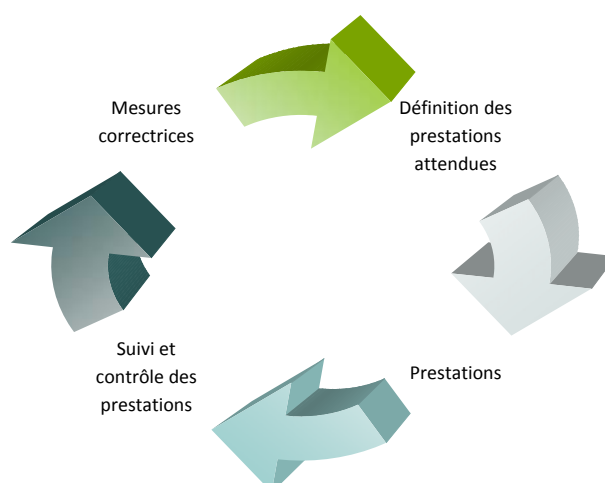
Enfin, l'allocation des moyens financiers doit faire l'objet d'un **arbitrage** non seulement entre les régions mais aussi **entre les régions et le trafic urbain**. Il apparaît que cet arbitrage repose essentiellement, en ce qui concerne l'indemnité d'exploitation, sur les commandes annuelles successives des prestations aux entreprises pour les différentes lignes (« réflexions en silo »). En ce qui concerne les investissements, les décisions de financement font l'objet de demandes de crédits ad hoc. Le Service de la mobilité ne dispose pas de document attestant de réflexions stratégiques portant sur l'arbitrage fait entre les moyens consacrés au développement des réseaux urbains, notamment les TL, et le développement des régions.

\*\*\*

## 4.2. LE CANTON EXERCE-T-IL UN PILOTAGE DES TRANSPORTS PUBLICS AU TRAVERS DES PARTICIPATIONS ET DES SUBVENTIONS QUI LUI PERMETTE DE S'ASSURER DE L'EFFICACITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS ET DE L'ATTEINTE DE SES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT?

A partir des objectifs stratégiques qu'il s'est fixé, le canton mandate les entreprises de transports publics pour fournir les prestations nécessaires à la réalisation de sa stratégie. Cette délégation de tâche doit faire l'objet d'un pilotage efficace : le canton doit faire en sorte de transmettre ses attentes aux entreprises, conformément à ses objectifs stratégiques (cf. 4.1 Définition des objectifs stratégiques), puis de suivre et de contrôler périodiquement les prestations rendues afin de pouvoir prendre des mesures correctrices si elles ne sont pas conformes à ces attentes.

*Illustration 14 : Les étapes d'un pilotage efficace des prestations*



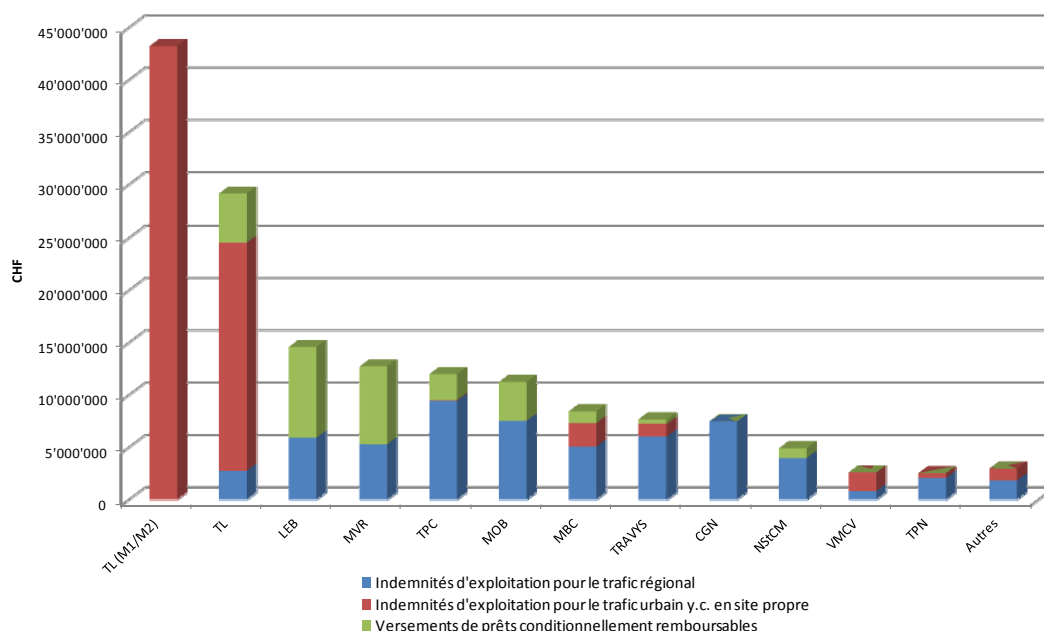
Le canton dispose de deux instruments de pilotage des prestations : la commande des prestations aux entreprises en échange d'une indemnisation pour les coûts non couverts de ces prestations (LSubv) et la participation au capital des entreprises qui lui permet notamment d'être représenté au sein des conseils d'administration (LPECPM).

C'est pourquoi, la Cour a examiné si le canton exerce une gestion des subventions accordées aux entreprises de transports publics (4.2.1.) et de ses participations au capital de ces entreprises (4.2.2) qui lui permette de s'assurer de l'efficacité des prestations. Elle s'est pour ce faire basée sur les possibilités et exigences fixées par les lois et les bonnes pratiques en la matière.

## 4.2.1. LE CONTRÔLE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE PRESTATIONS À INTEGRER DANS LA GESTION DES SUBVENTIONS

Pour fournir les prestations nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie cantonale des transports publics, les entreprises de transports publics (hors CFF et Car Postal)<sup>56</sup> ont reçu dans l'ensemble de la part du canton CHF 131 millions d'indemnités d'exploitation en 2012 (CHF 141 millions au budget 2013) et en moyenne entre 2010 et 2012 CHF 30 millions de prêts conditionnellement remboursables pour les investissements. Certaines d'entre elles bénéficient en outre de garanties d'emprunt significatives (entre CHF 20 et 40 millions) destinées à financer à un coût réduit l'acquisition de matériel roulant. Ces différents montants constituent des subventions au sens de la LSubv.

**Illustration 15 : Dépenses du canton auprès des entreprises de transports publics (hors CFF et CarPostal) (2012)**



Pour s'assurer de l'efficacité de ses subventions, le canton doit :

- 1) définir les prestations qu'il attend en échange de l'indemnisation prévue
- 2) suivre et contrôler la conformité des prestations fournies avec ces attentes
- 3) évaluer de manière régulière les prestations commandées en fonction des besoins des usagers.

Ces obligations figurent dans la législation cantonale sur les subventions et dans la loi sur les transports publics.

### **UN PILOTAGE DES PRESTATIONS D'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE RÉCEMMENT RENFORCÉ**

Dans le secteur de l'infrastructure ferroviaire, l'OFT est chargé de superviser, en associant les cantons co-commanditaires (art. 13 OCFIF), le processus de controlling, ce qui inclut notamment la commande et le suivi des prestations. L'offre de prestations et l'indemnisation

<sup>56</sup> Rappel : les CFF et CarPostal ne font pas partie du périmètre de l'audit (cf. chapitre 3.3)

du secteur infrastructure doivent être fixées au préalable de manière contraignante par la Confédération, les cantons concernés et les entreprises dans le cadre d'une convention fondée sur les comptes prévisionnels (art. 51 LCdF). Ainsi, depuis la période 2007-2010, les prestations d'infrastructure sont commandées tous les 4 ans par le biais d'une convention de prestations pluriannuelle établie par l'OFT et cosignée par les cantons co-commanditaires. Cette convention comprend notamment un rappel des bases légales, les objectifs quantitatifs et qualitatifs<sup>57</sup>, la description des prestations à fournir, le montant des subventions allouées, le dispositif de controlling prévu et les possibilités de recours. Ces conventions sont encore en développement : si la définition des objectifs et des indicateurs – standards pour toutes les entreprises – est achevée, la fixation des valeurs-cibles ne l'est pas encore.

Le Service de la Mobilité n'intervient pas dans le processus de fixation des objectifs et de définition des cibles. Il accompagne les représentants de l'OFT dans les négociations du contrat de prestations avec les entreprises vaudoises mais selon les informations transmises à l'équipe d'audit, ces négociations sont orientées sur les budgets et n'abordent pas les objectifs. A la fin du processus, le Département cosigne les conventions de prestations.

Sur le plan de l'infrastructure, l'enjeu principal pour les cantons est d'obtenir de l'OFT, qui doit arbitrer les besoins des 26 cantons, le financement nécessaire pour disposer d'une infrastructure bien entretenue permettant d'assurer des prestations de transport de qualité et effectuer les investissements nécessaires à l'offre de transport qu'ils ont planifiée. Avec l'octroi de la responsabilité exclusive de l'infrastructure ferroviaire à l'OFT tel que prévu par le projet FAIF (cf. annexe I), la communication en matière d'offre planifiée et les discussions entre le canton et l'OFT seront d'autant plus cruciales à l'avenir.

### ***...MAIS DES ATTENTES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS DE TRANSPORT RÉGIONAL A MIEUX DEFINIR***

Pour ce qui concerne les prestations de transport régional, les prestations sont commandées conjointement par le canton et l'OFT, selon un processus de commande strictement défini dans l'OITRV<sup>58</sup> et dirigé par le canton. Cette responsabilité incombe au Service de la Mobilité.

#### ***Une définition des prestations concentrée sur les courses et les horaires***

Les offres de trafic régional présentées par les entreprises au Service de la Mobilité sont constituées des documents requis par l'OITRV, soit notamment les coûts non couverts estimés et une vue d'ensemble de l'offre (selon formulaire de l'OFT) pour chaque ligne. Ce dernier document établit le nombre de courses qui seront délivrées (en fonction de la demande), mais fournit également des informations sur les moyens d'exploitation (type ou capacité de bus, composition des trains), la sécurité, l'accès aux points de vente, le chargement des bagages et des vélos..., informations qui ne sont cependant pas abordées dans le cadre des négociations avec les entreprises, celles-ci portant sur les coûts uniquement. Ainsi, la définition de la prestation commandée est uniquement quantitative, ce qui est cohérent avec l'absence d'objectifs qualitatifs formulés par le canton (cf. chapitre 4.1) mais qui donne de la latitude aux

<sup>57</sup> Ces objectifs ont été calqués sur la base de ceux fixés par la Confédération aux CFF pour l'infrastructure ferroviaire. Ils portent sur la sécurité, la prise en compte des besoins des personnes à mobilité réduite, l'utilisation optimale des capacités, l'amélioration de l'interopérabilité et l'augmentation de la productivité.

<sup>58</sup> Compte tenu de la lourdeur de ces démarches, le processus qui était précédemment annuel sera bisannuel pour la période horaire 2014/2015.

entreprises sur la qualité des prestations, alors même qu'en raison des pressions exercées sur les coûts des prestations, un risque de baisse de la qualité des prestations existe. L'art 12 de l'OITRV stipule toutefois que « les cantons dirigent la procédure notamment en ce qui concerne la définition de l'offre de transport, l'examen des offres des entreprises et les négociations avec ces dernières ainsi que la définition et la vérification de la qualité des prestations ».

### ***La gestion par objectifs : un instrument non exploité***

Le principe de la commande a été introduit par le biais d'une révision de la LCdF au 1<sup>er</sup> janvier 1996 en remplacement du principe de couverture du déficit. L'un des objectifs de cette réforme était « *l'utilisation optimale des moyens grâce à une gestion par objectifs et une responsabilisation plus grande des cantons dans le processus de commande de l'offre de prestations. En fixant au préalable l'indemnité pour les coûts non couverts planifiés dans une convention, les entreprises devaient disposer d'une plus grande liberté de gestion en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la commande d'offre* »<sup>59</sup>.

La définition d'objectifs permet d'assurer le maintien d'un certain niveau de qualité des prestations et incite les entreprises à s'améliorer continuellement pour développer une offre attractive qui attire plus de voyageurs, ce qui contribuerait à remplir le but de transfert modal poursuivi par la politique cantonale. En fixant par exemple des objectifs de fréquentation, l'entreprise sera encouragée à rechercher activement des solutions pour attirer plus de voyageurs (p.ex. déplacements de loisirs par de nouvelles offres tarifaires). En introduisant les augmentations de cadences planifiées, les entreprises seraient tenues contractuellement d'être en mesure de mettre en service les cadences prévues.

La LTV prévoyant finalement uniquement la possibilité et non l'obligation de convenir d'objectifs financiers et qualitatifs dans des conventions d'objectifs pluriannuelles, le processus de commande des prestations établi par l'OITRV prévoit par défaut la signature d'une convention d'offre uniquement. En 2012, l'OFT a cependant publié un guide visant à accompagner les cantons dans l'élaboration de conventions d'objectifs pour les lignes de bus<sup>60</sup>. Sur le plan cantonal, la législation sur les subventions ne contraint pas non plus l'Etat à assigner des objectifs aux bénéficiaires mais prévoit la possibilité d'en inclure dans la convention de subventionnement. Le Service de la Mobilité n'a, à ce jour, pas introduit de conventions d'objectifs pour les prestations de transport qu'il finance.

### ***...ET LA NÉCESSITÉ POUR LE CANTON DE DÉFINIR SES ATTENTES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS DE TRAFIC URBAIN***

En ce qui concerne le trafic urbain, la compétence de commander les prestations est laissée aux communes concernées. Le canton n'est pas commanditaire des prestations de trafic urbain, bien qu'il contribue à leur financement.

Concernant l'octroi des subventions, le Service de la Mobilité a choisi d'instaurer un processus de commande similaire à celui du trafic régional, mais en simplifiant la forme ; notamment les formulaires prévus pour le trafic régional ne sont pas utilisés pour le trafic urbain. Des analyses

---

<sup>59</sup> Conception cantonale des transports du Valais

<sup>60</sup> « Guide bus – Conventions d'objectifs Confédération/canton – entreprises de transport (ET) dans le cadre de la procédure de commande », OFT, 2012

de coûts sont effectuées par le Service de la Mobilité avant d'avaliser le financement des prestations sans qu'il y ait toutefois de processus de négociation formel de la part du canton sur les coûts ou sur les prestations.

Ce mode de fonctionnement ne satisfait pas les exigences de la LSubv sur le plan du respect du principe d'efficacité et de la nécessité de conclure une convention de subventionnement<sup>61</sup>. Il ne permet pas non plus au canton de s'assurer de la contribution des prestations de trafic urbain qui seront fournies à la mise en œuvre de sa stratégie cantonale, notamment à l'atteinte de ses objectifs de transfert de rééquilibrage de la part modale et de mobilité durable.

### **LA COMMANDE DE PRESTATIONS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS A RENFORCER SUR LE PLAN JURIDIQUE**

Dans le cadre de relations avec des entreprises privées, même en mains publiques, à qui il est confié l'exécution d'une tâche publique dont une partie importante du financement est assuré par le canton et d'autres collectivités publiques, il est indispensable que les droits et obligations des différentes parties soient clairement établis sur le plan juridique, ceci afin de permettre la prise de mesures correctrices en cas de prestations insuffisantes et d'éviter des difficultés en cas de litige.

La LSubv prévoit que l'octroi d'une subvention repose sur une décision ou une convention selon que le commanditaire dispose d'une marge de manœuvre importante ou qu'il n'est pas concevable qu'il y ait une renonciation unilatérale à la prestation, ce qui est le cas dans le domaine des transports publics. Le caractère récurrent des subventions et les montants en jeu appuient également la nécessité d'établir, après négociation avec les entreprises, une convention de subventionnement.

Actuellement, le dispositif en place dans le canton de Vaud repose – à un degré de formalisation différent entre trafic régional et trafic urbain – sur le dispositif prévu par l'OITRV, qui veut que la commande des prestations s'effectue au moyen d'une convention d'offre, réputée conclue lorsque l'offre de l'entreprise a été acceptée, séparément, par les différents commanditaires et que la commande a été confirmée par l'entreprise. Il n'existe pas de convention de subventionnement au sens de la LSubv, signée par les différents commanditaires, comme cela est le cas dans le secteur de l'infrastructure ferroviaire<sup>62</sup>. Avec le système actuel, l'accord conclu entre le canton et l'entreprise ne spécifie pas de manière exhaustive les bases légales applicables, ne délimite pas l'utilisation de la subvention, ne décrit pas le dispositif de suivi et de contrôle des prestations, ne prévoit pas les voies de recours,....

En ne disposant pas de convention de subventionnement complète, le Service de la Mobilité ne remplit non seulement pas les exigences de la LSubv, mais surtout il péjore la qualité de son pilotage des prestations et s'expose juridiquement en cas de litige avec les entreprises.

---

<sup>61</sup> Art. 13 LSubv : forme prévue = décision ou conventions mais pour les TPU, bilatéral, donc convention

<sup>62</sup> A ce jour, aucun canton n'a établi de convention de prestations pour le trafic régional mais le principe est envisagé par l'OFT.

## ***UN MANQUE DE VISIBILITÉ SUR L'UTILISATION DE L'ENVELOPPE BUDGETAIRE LORS DE LA COMMANDE DE PRESTATIONS***

L'octroi des subventions est décidé périodiquement dans le cadre des procédures de commande de prestations : les autorités commanditaires conviennent avec les entreprises des prestations souhaitées et des indemnités qui seront versées en contrepartie. Dans ce cadre, en fonction des moyens financiers disponibles, le Service de la Mobilité décide, soit de la mise en service d'une nouvelle offre ou d'une offre modifiée, soit, à l'inverse, que les prestations restent inchangées. Ainsi, sur le plan du pilotage stratégique de la politique des transports publics, la commande de prestations devrait être la concrétisation de la planification de l'offre de transports publics établie par le canton afin de réaliser sa stratégie, mais les écarts éventuels ne sont pas connus.

### ***Quelles prestations est-il prévu d'obtenir grâce au budget soumis au Grand Conseil ?***

Le Service de la Mobilité n'a pas remis à la Cour un document faisant état des décisions prises quant aux prestations à commander, de leur lien avec la stratégie, d'une vision synthétique de l'offre de transport qui puisse être mise en relation avec les indemnités d'exploitation prévues dans son budget. Le vote du budget du Service de la Mobilité s'effectue sans que les montants inscrits soient liés à une vue d'ensemble de l'offre ou de son évolution. Dans le cadre de ses travaux, la Commission des finances se voit toutefois expliquer les principales évolutions des indemnités figurant au budget.

En outre, la question se pose de savoir si les investissements précédemment financés (infrastructure ou matériel roulant) seront rentabilisés en temps opportun ou si leur exploitation est différée, générant des coûts financiers inutiles et potentiellement un dégât d'image (ex : du matériel roulant qui resterait au garage alors que les trains sont pleins).

### ***Quelles prestations ont-elles finalement été commandées par le Service de la Mobilité ?***

Le processus de commande du trafic régional est initié par le Service de la Mobilité qui adresse aux entreprises une invitation à présenter une offre pour les prestations qu'il a décidé de commander. Sur demande du Service de la Mobilité ou à l'initiative des entreprises, des variantes d'offre peuvent également être établies. Il s'ensuit un processus de négociation qui aboutit à l'acceptation formelle de l'offre. Suite au processus d'examen des offres, le Service de la Mobilité peut réaliser des économies ou au contraire devoir payer plus qu'escompté aux entreprises pour les prestations commandées. Selon ce qui a été rapporté à l'équipe d'audit, les commanditaires parviennent à limiter l'augmentation des coûts voire à les réduire mais il n'existe pas de vue d'ensemble du résultat des négociations et il n'est pas possible de connaître aisément l'usage fait le cas échéant des éventuelles économies réalisées<sup>63</sup>.

Comme mentionné ci-dessus, en ce qui concerne le trafic urbain, le canton avalise uniquement le coût des prestations, définies par les communes.

Les décisions prises par le Service dans le cadre de la commande des prestations de transport de voyageurs, le degré d'exécution de la planification et l'utilisation finale du budget annuel nécessitent une meilleure visibilité.

---

<sup>63</sup> Selon les informations transmises par le Service de la mobilité, les économies servent à compenser les éventuels surplus chez d'autres entreprises ; le solde n'est en principe pas dépensé.



## ***UN SUIVI ET UN CONTRÔLE DES PRESTATIONS À DÉVELOPPER***

Comme dans toute relation client-fournisseur, la commande des prestations de transports publics implique un suivi et un contrôle des prestations rendues. Ce suivi et ce contrôle des prestations est primordial, d'une part pour le pilotage des prestations, d'autre part pour la bonne gestion des fonds publics. En effet, si les prestations commandées doivent permettre l'accomplissement de la stratégie cantonale, il faut que les prestations rendues correspondent à la commande sans quoi l'efficacité de la stratégie sera mise en péril. En outre, si la prestation n'est pas conforme à la commande, une réduction de la subvention peut être adéquate. En cas d'écart, le suivi et le contrôle des prestations doit permettre au Service de la Mobilité de prendre, de manière objective, des mesures correctives, que ce soit au niveau de la prochaine commande de prestations ou au niveau financier.

La question du suivi des prestations est d'ailleurs présente dans la législation tant pour le transport régional de voyageurs que pour l'infrastructure ferroviaire. Si, pour l'infrastructure ferroviaire, le suivi des prestations et de l'atteinte des objectifs est obligatoire, pour le trafic régional, il ne s'agit pas d'une obligation<sup>64</sup> tant qu'il n'y a pas d'objectifs fixés. Un projet de système national de mesure de la qualité est toutefois en cours d'élaboration par l'OFT. Il ressort toutefois de l'art. 12 de l'OITRV que « les cantons dirigent la procédure notamment en ce qui concerne la définition de l'offre de transport, l'examen des offres des entreprises et les négociations avec ces dernières ainsi que la définition et la vérification de la qualité des prestations ». De son côté, la législation cantonale sur les subventions prévoit clairement la mise en place d'un système de suivi et de contrôle des subventions ainsi que la documentation des procédures y relatives (art. 27 al. 2 LSubv et art. 8 al.2 RSubv). Cette obligation incluant le principe d'efficacité, l'autorité compétente, ici le Service de la Mobilité, devrait disposer d'un processus de suivi et le contrôle des prestations. Selon les modalités choisies, le processus de suivi et de contrôle doit permettre également une transparence pour le public de la performance des entreprises et plus particulièrement de l'efficacité des transports publics.

### ***Un suivi et un contrôle des prestations d'infrastructure ferroviaire conduit par l'OFT***

Comme indiqué plus haut, le pilotage des prestations d'infrastructure incombe à l'OFT qui doit y associer toutefois les cantons. Ceci inclut notamment la vérification des prestations fournies et l'atteinte des objectifs et si nécessaire, après avoir entendu les cantons, la prise de mesures financières ou organisationnelles.

Vu l'introduction récente des objectifs dans les conventions de prestations, le suivi est encore en cours de développement. S'il est prévu que chaque semestre au moins, les entreprises concessionnaires remettent aux commanditaires un rapport écrit – que l'OFT peut publier – concernant l'atteinte des objectifs et l'avancement des projets d'investissement convenus (art. 22 al.2 OCFIF) et que l'OFT peut publier un rapport de synthèse consacré à l'atteinte des objectifs, seul l'état d'avancement des projets est communiqué pour l'instant aux commanditaires par les entreprises. Ainsi, le canton de Vaud peut actuellement suivre l'évolution des projets nécessaires à l'offre future mais ne peut apprécier l'efficacité des entreprises dans le secteur de l'infrastructure.

---

<sup>64</sup> Selon l'art. 9 al. 2 OITRV, les commanditaires peuvent exiger des entreprises de transport qu'elles mesurent, évaluent et documentent la qualité de l'offre et des prestations du TRV et le cas échéant qu'elles les améliorent dans le cadre des conventions d'offre.

### *Un processus de suivi et de contrôle des prestations de transport régional et urbain exclusivement financier*

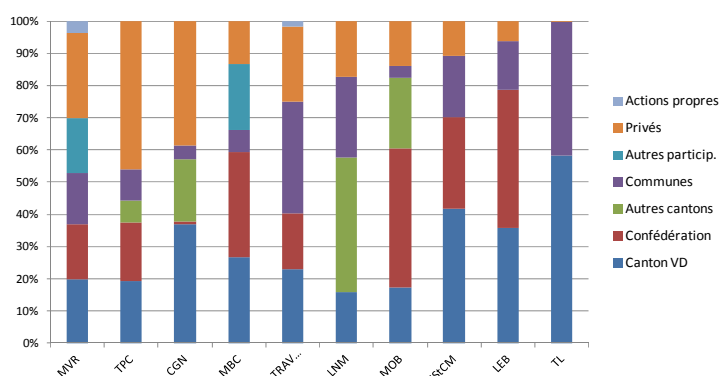
Concernant l'offre de transport, le Service de la Mobilité exerce actuellement un suivi et un contrôle financier, mais ne dispose pas de processus de suivi et de contrôle des prestations. Les rapports annuels sur les comptes et les rapports de gestion constituent sa principale base de travail. Ces rapports renseignent sur les comptes et sur les activités de l'année (projets en cours, développements principaux,...) mais ne contiennent pas d'informations sur la qualité des prestations (ponctualité, nombre d'incidents,...). En matière de suivi de la réalisation des prestations, le Service s'appuie sur sa connaissance des prestations non rendues, notamment par les entreprises qui le sollicitent pour résoudre les problèmes qui surviennent. Aucun inventaire des incidents n'est toutefois tenu.

Soucieux du coût d'un système de suivi et contrôle des prestations, le Service de la Mobilité n'a pour l'instant pas souhaité développer un tel système. Il a indiqué néanmoins suivre l'évolution de la technologie, qui pourrait permettre peu à peu de disposer d'informations à un coût raisonnable, ainsi que le projet de développement du système national de mesure de la qualité (art. 9 al. 1 OITRV) conduit par l'OFT. Contrairement au canton de Vaud, certains cantons (NE, AR) ont pris l'initiative d'instaurer un système de contrôle qualité sans attendre le système national. Par ailleurs, certaines entreprises vaudoises comme les TL et le MBC disposent déjà aujourd'hui d'un système qualité, sur lequel le canton pourrait s'appuyer. Les entreprises pourraient profiter de l'expérience acquise par d'autres.

## **4.2.2. LE VOLET STRATEGIQUE DE LA GESTION DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES À RENFORCER**

Les entreprises de transports publics sont des entreprises privées au sens du droit commercial car constituées en sociétés anonymes, mais elles sont détenues majoritairement par les pouvoirs publics (entre 53 % et 99 %). Le canton de Vaud détient une participation dans toutes les entreprises de transports publics actives sur son territoire, à l'exception de l'AVJ détenue exclusivement par des communes, des TPF et de BLS qui sont des entreprises fribourgeoise, respectivement bernoise et des entreprises en main de la Confédération que sont les CFF et CarPostal.

**Illustration 16 : Actionnariat des entreprises de transport vaudoises au capital desquelles le canton participe**



Bien que n'étant jamais majoritaire, le canton est, dans la plupart des cas, un actionnaire important des entreprises de transports publics au capital desquelles il participe et apparaît comme tel aux yeux de la population. Certes, les participations du canton sont avant tout historiques, mais elles ont une utilité stratégique puisqu'elles constituent un moyen de mise en œuvre de la stratégie cantonale des transports publics. La *Loi sur les participations de l'Etat et des communes dans les personnes morales (LPECPM)* oblige d'ailleurs le canton à mettre en place, pour toutes ses participations financières, un pilotage stratégique en exigeant la définition des objectifs stratégiques qu'il poursuit au moyen de la participation et le suivi de leur mise en œuvre, notamment par le biais de ses représentants aux conseils d'administration.

Une gouvernance efficace des participations passe ainsi par une définition claire des objectifs stratégiques et financiers poursuivis avec la participation, par une gestion efficace de ses représentants au Conseil d'administration, par l'exercice de ses autres droits d'actionnaire ainsi que par le suivi et le contrôle de l'atteinte de ses objectifs et la prise de mesures correctives si besoin. Afin de renforcer l'efficacité du pilotage mais aussi de rendre compte à la population sur la gestion de l'Etat, cette gouvernance devrait être exercée de la manière la plus transparente possible.

### ***DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES À DÉFINIR PLUS PRÉCISÉMENT***

La LPECPM requiert que les objectifs stratégiques et financiers que l'Etat entend atteindre au moyen de sa participation dans une entreprise soient définis, évalués et mis à jour régulièrement par le Conseil d'Etat (art. 6 al. 1 LPECPM). S'agissant de participations détenues à des fins stratégiques et non pas dans le but de placement financier, le canton ne poursuit pas d'objectifs financiers avec la détention de ces participations mais uniquement des objectifs stratégiques.

#### ***Les objectifs stratégiques poursuivis par le canton au moyen de ses participations au capital des entreprises de transports publics***

Si le canton est actionnaire des entreprises de transports publics pour des raisons d'abord historiques, la détention de ces participations a aujourd'hui une réelle importance stratégique. En effet, en dehors des entreprises auxquelles l'Etat participe, il n'existe souvent pas d'autres prestataires de transports publics pouvant fournir l'offre de transports publics dont il a besoin pour mener à bien sa politique de mobilité. Ainsi, en étant actionnaire des entreprises de transports publics, le canton a pour objectif de maintenir l'existence de ces prestataires. Ainsi, le premier objectif stratégique de la détention de ces participations est la **pérennité** de ces entreprises, donc leur bonne gestion.

Le second objectif stratégique poursuivi par le canton en détenant ces participations est de **contribuer à mettre en œuvre la stratégie cantonale de développement des transports publics**. En effet, en étant actionnaire des entreprises, le canton, par le biais de ses représentants aux Conseils d'administration, peut veiller, dans les limites posées par sa participation non majoritaire, à ce que la stratégie de l'entreprise soit conforme à sa stratégie de développement des transports publics. Ses représentants, en tant que membres des Conseils d'administration, ont la responsabilité de veiller à ce que l'entreprise soit en mesure de livrer les prestations de transport commandées de manière efficace, efficiente et économe.

### *La bonne gestion de l'entreprise au centre des objectifs figurant dans les lettres de mission<sup>65</sup>*

Pour le Service de la Mobilité, les représentants ont pour seule mission de s'assurer de la mise en œuvre de l'objectif de la bonne gestion de l'entreprise dans le but de garantir sa pérennité. Ainsi, les objectifs stratégiques mentionnés dans les lettres de missions des représentants de l'Etat ont essentiellement trait à cette bonne gestion.

A la lecture des lettres de mission récemment conclues avec les représentants de l'Etat<sup>66</sup>, on constate une amélioration dans la formulation des objectifs par rapport aux précédentes. Alors que précédemment, des principes très généraux comme « *défendre et protéger les intérêts du canton* » et « *surveiller la bonne gestion de la société* » figuraient comme objectifs stratégiques du canton, des éléments plus précis ont été intégrés puisque les objectifs consistent désormais à « *assurer la pérennité de l'entreprise [...]* », « *veiller à l'équilibre des comptes annuels* » et « *promouvoir les pratiques inspirées des règles de bonne gouvernance [...]* ».

A la suite des objectifs poursuivis par le canton, les lettres de mission définissent les missions confiées dans ce cadre au représentant de l'Etat. Ces missions sont les mêmes pour tous les représentants. Orientées sur la bonne gestion de l'entreprise, elles reflètent en grande partie les missions de tout administrateur au sens du droit de la SA et contribuent particulièrement au contrôle et à la gestion des risques financiers en requérant par exemple le suivi de la situation de la caisse de pension, en définissant les activités accessoires tolérées et en posant les conditions à l'exercice de telles activités (couverture des coûts complets et validation préalable des conditions de gestion par le Service de la Mobilité).

### *...mais pas d'objectifs stratégiques de développement de l'offre de transports publics spécifiques à l'entreprise*

Dans les anciennes lettres de mission, figurait comme objectif « *contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de développement des transports publics [...] telle que fixée notamment dans le PDCn et la stratégie cantonale de développement des transports publics* ». Ainsi, seul un renvoi à des documents stratégiques généraux (cf. 4.1) était fait. En l'absence d'objectif de développement des transports publics spécifique à l'entreprise, les objectifs stratégiques poursuivis avec la participation ne sont pas définis.

Avec les nouvelles lettres de mission, l'objectif a été reformulé et consiste désormais à « *Contribuer à l'élaboration d'une stratégie à long terme de l'entreprise en adéquation avec les stratégies formulées par la Confédération, le canton et les communes dans le domaine des transports publics et en conformité avec les mandats de prestations de transports publics passés avec la Confédération, le canton et les communes* ». Si cette formulation reflète la mission du représentant, elle ne constitue pas un objectif stratégique. Il manque toujours les objectifs stratégiques de développement de l'offre spécifiques à l'entreprise.

---

<sup>65</sup> Il n'existe pas de document stratégique de l'Etat actionnaire des entreprises de transports publics. En application de la directive interne 7.8.1 relative aux participations, le Conseil d'Etat a fixé ses objectifs stratégiques et financiers au travers des lettres de mission signées avec les représentants au Conseil d'administration.

<sup>66</sup> La plupart des premières lettres de mission au sens LPECPM couraient du 1er juillet 2009 au 30 juin 2012. Avec le processus de nomination de nouveaux représentants en cours (cf. 4.2.2.3), des lettres de mission révisées ont été conclues ; le chapitre sur les objectifs a ainsi connu quelques modifications.

Les exigences de l'art. 6 al. 1 LPECPM requérant la définition des objectifs poursuivis au moyen de la participation ne sont donc pas satisfaites.

### *Des objectifs non mesurables et non communiqués*

Pour que la démarche de fixation des objectifs soit utile, l'atteinte de ces objectifs devrait pouvoir être mesurée périodiquement. Or, les objectifs du canton actionnaire définis dans les lettres de mission ne sont pas mesurables. Il s'agit non pas d'objectifs mais plutôt d'intentions générales, identiques pour toutes les lettres de mission. A partir de quand peut-on considérer que l'entreprise est pérenne ? Quel objectif à 4 ans par exemple pour une entreprise connaissant une détérioration de sa situation financière ? L'équilibre des comptes annuels est-il un résultat de zéro ou y a-t-il une marge de tolérance ? Quant à la bonne gouvernance, elle se rapporte à des principes qui contribuent à la gestion d'une entreprise, mais elle n'est pas qualifiée.

La transparence sur les objectifs de l'Etat actionnaire constitue une bonne pratique car elle renforce leur influence sur les entreprises concernées. Or, alors que la loi prévoit la possibilité de communiquer les objectifs poursuivis par le canton (art. 6 al. 2 et art. 11 al. 2 LPECPM), les objectifs poursuivis par le canton actionnaire ne sont pas transparents. En effet, les entreprises notamment ne se voient pas communiquer ces objectifs.

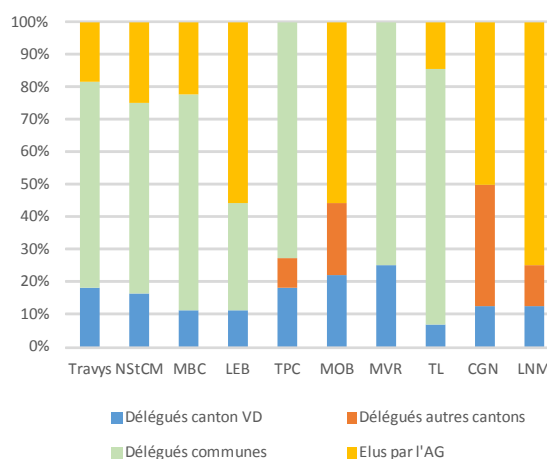
### **UNE GESTION DE LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT AU SEIN DES CONSEILS D'ADMINISTRATION AMÉLIORÉE MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE RENFORCÉE**

La LPECPM prévoit, en application de l'art. 760 CO, que le Conseil d'Etat décide de sa représentation au sein de la haute direction des entreprises auxquelles il participe. Du moment qu'il choisit d'être représenté, la loi prescrit les bases nécessaires à une représentation efficace de l'Etat, notamment en posant les conditions de la désignation des représentants et en requérant que les objectifs poursuivis par le canton soient communiqués aux représentants puis qu'un suivi régulier de la mise en œuvre de ces objectifs et de l'activité des représentants soit effectué.

#### *Une politique de représentation systématique au Conseil d'administration*

Les statuts des entreprises de transports publics vaudoises prévoient tous un certain nombre de sièges en vertu de l'art. 760 CO. Si la Confédération a renoncé, en application de ses principes de bonne gouvernance, à occuper le siège auquel elle avait droit dans certaines des entreprises, le canton de Vaud utilisait au 31.12.2012, tous les sièges auxquels il a droit en dehors de certains sièges devenus vacants qu'il n'a pas repourvus. En ayant droit à 1 voir 2 sièges, le canton disposait ainsi de 10 à 20% des voix au Conseil d'administration.

**Illustration 17 : Structure des conseils d'administration au 31 décembre 2012**

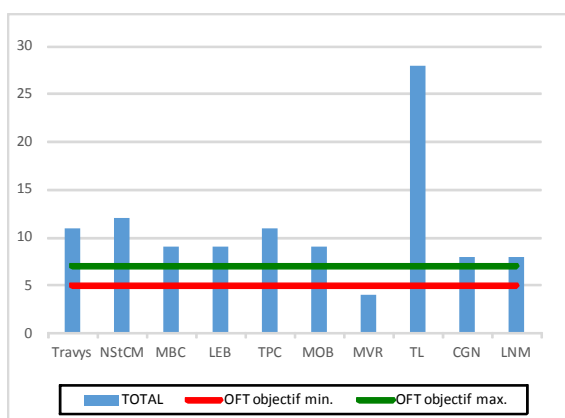


### *Un changement obligatoire de la politique de représentation du canton au 1<sup>er</sup> janvier 2013*

Le Département a dû revoir sa politique de représentation au 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la nouvelle exigence introduite par l'art. 29 al. 1 c LTV au 1<sup>er</sup> janvier 2010 est arrivée au bout du délai transitoire de 3 ans. Celle-ci requiert que les entreprises ne peuvent être indemnisées par la Confédération qu'à condition que les conseils d'administration ne comprennent pas de personne participant directement au processus de commande ou employée d'une unité administrative participant à ce processus. Dès lors, la représentation du canton par le-la Chef-e de Département, le Chef du service de la Mobilité ou ses collaborateurs-trices n'est plus possible. Or, ceux-ci occupaient dans toutes les entreprises au moins un des sièges réservés au canton.

Ensuite, en décembre 2012, le Conseil d'Etat a décidé que des préfets ne pourraient plus siéger comme représentants du canton au Conseil d'administration. Enfin, l'OFT a formulé une recommandation visant à réduire la taille des conseils d'administration. Pour aller dans ce sens, le canton de Vaud a décidé de renoncer, sauf cas particulier, au deuxième siège qui lui était réservé par les statuts dans la plupart des entreprises. Il gèrera à l'avenir 11 représentations au lieu de 19 (dont 10 étaient assurées par le Chef du Service de la Mobilité ou un de ses collaborateurs-trices ou par le Chef de Département).

**Illustration 18 : Taille des conseils d'administration au 31 décembre 2012**



### *Des nominations retardées*

Compte tenu de l'échéance de la plupart des lettres de missions au 30 juin 2012 et des changements ci-dessus, les sièges laissés vacants suite aux démissions ou départs de certains représentants n'ont pas été pourvus immédiatement. Vu le changement de politique qui se profilait, le processus de désignation des représentants pour la nouvelle période a été retardé. Des représentants ont ainsi été reconduits tacitement, sans lettres de mission durant plusieurs mois, l'engagement formel intervenant ultérieurement de manière rétroactive. Des sièges sont restés vacants pendant plusieurs mois. La recherche de nouvelles candidatures potentielles n'étant pas non plus aisée, au 30 septembre 2013, les sièges n'étaient pas encore tous pourvus.

### *Une procédure de nomination améliorée*

Comparativement à la période précédente la procédure a été améliorée afin de se conformer aux exigences de la LPECPM en matière de critères de choix des représentants.

La définition de **critères particuliers de choix relatifs aux compétences et à l'expérience** des candidats (art. 8 al.2 let.a et art. 9 LPECPM) s'inscrit dans une tendance générale en matière de gouvernance, défendue notamment par l'OFT, à la professionnalisation des Conseils d'administration qui veut que les nominations s'effectuent sur la base des compétences des

candidats et non pas des fonctions qu'ils occupent. Le but recherché est d'avoir un Conseil d'administration doté de personnes ayant les aptitudes nécessaires pour garantir la formation d'une opinion autonome et objective en vue des prises de décisions dans le cadre d'échanges de vues critiques avec la direction. Parmi les compétences requises devraient ainsi figurer selon les bonnes pratiques des connaissances techniques (spécifiques à la branche) et de gestion d'entreprise ainsi que des compétences personnelles. Cette tendance fait toutefois débat.

Dans ce cadre, le Service de la Mobilité, qui propose les critères au Département, défend la nomination aux Conseils d'administration des entreprises de transports publics de représentants ayant avant tout des compétences de gestion et de l'expérience dans le secteur public et un intérêt prononcé pour celui-ci. En matière de connaissances du domaine des transports publics, seul un intérêt pour celui-ci est demandé. Aucune compétence personnelle ne figure par ailleurs dans le profil. Le Service de la Mobilité est d'avis que les critères choisis – sans requérir la collaboration des entreprises prévue par l'art. 9 LPECPM – sont les mieux à même de garantir la défense des intérêts du canton.

La Cour relève une amélioration dans le processus de nomination sur la question des critères particuliers de choix puisque les deux PCE examinées font état, contrairement aux précédentes, des critères de nomination retenus. Même s'il n'y a pas d'évaluation distincte de chacun des critères, les PCE incluent une présentation destinée à démontrer leur adéquation avec les compétences requises.

Concernant le critère de la **disponibilité** (art. 8 al. 2 let. b LPECPM), les PCE indiquent que le Département a vérifié la disponibilité du-de la candidat-e. La charge liée à la fonction de représentant-e au Conseil d'administration n'est toutefois pas formellement quantifiée. L'examen de cette question s'effectue par le biais du curriculum vitae et de la connaissance du-de la candidat-e. Or, il est apparu qu'un des représentants du canton a démissionné après 6 mois d'activité pour cause de surcharge de travail.

Le critère de **l'absence de conflit d'intérêt** (art. 8 al.2 let. c LPECPM) a pour objectif d'assurer la formation d'une opinion indépendante lors de la prise de décision. Comme pour la disponibilité, le Département indique, sur la base du curriculum vitae et de sa connaissance de la personne, pouvoir confirmer que le-la candidat-e n'a pas de conflit d'intérêt au moment de sa nomination. Afin de régler cette question également dans l'exercice du mandat de représentation, les lettres de mission comprennent un paragraphe qui requiert du-de la représentant-e qu'il-elle s'engage à éviter toute situation entraînant un conflit d'intérêts, que ce soit entre lui-elle et la personne morale ou entre cette dernière et l'Etat et que si une telle situation devait survenir, il-elle en informe immédiatement le Chef du Service de la Mobilité. La nature des conflits d'intérêts n'est toutefois pas mentionnée.

#### ***Une communication insuffisante des objectifs poursuivis par le canton avec la participation***

Le mandat d'un-e représentant-e du canton repose sur la communication par ce dernier des objectifs qu'il poursuit au moyen de sa participation afin que le-la représentant-e puisse les défendre. Or, comme relevé sous le point 4.2.2.1, les représentants du canton sont renvoyés à la lecture des documents stratégiques généraux du canton, mais ils ne sont pas suffisants pour transmettre les objectifs et les priorités du canton concernant l'entreprise en particulier.

Certes, la communication orale existante entre eux et le Chef du Service de la Mobilité et entre ce dernier et les entreprises de transports publics leur permet d'avoir connaissance des développements de l'offre prévus pour l'entreprise. Néanmoins, afin de renforcer leur mandat de représentation, il conviendrait que les objectifs spécifiques à l'entreprise figurent dans leurs lettres de mission et que leur soit transmis le mandat de prestations, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Relevons que, tant qu'un membre de l'administration cantonale siégeait au sein des Conseils d'administration, la question était moins critique mais que désormais, avec le recours systématique à des personnes externes à l'administration pour représenter l'Etat, la communication précise et complète des objectifs du canton est devenue nécessaire.

***Les rencontres avec les représentants au Conseil d'administration, éléments clé du suivi des participations, non formalisées...***

Conformément à l'art. 15 LPEPCM, les lettres de mission prévoient la tenue de rencontres entre l'Etat et le-la représentant-e aussi souvent que nécessaire mais au moins une fois par an. A cette occasion, les points suivants doivent, selon la loi, être traités :

- communication des objectifs cantonaux mis à jour,
- rapport des représentants sur la mise en œuvre des objectifs cantonaux, sur les éventuels conflits d'intérêts entre l'Etat et l'entreprise, sur leurs activités et sur la situation de la personne morale
- communication par les représentants de toute situation de conflit d'intérêts ainsi que du salaire et des honoraires perçus et des autres conditions contractuelles convenues avec l'entreprise.

Alors que les anciennes lettres de mission prévoyaient uniquement la communication des faits importants en complément des informations données dans le rapport de gestion et du rapport de l'organe de révision au Conseil d'administration, tous les points prévus par la loi sont désormais repris dans les nouvelles lettres de mission.

Selon l'art. 15 al. 3 LPECPM, la forme des rapports des représentants doit être fixée dans la lettre de mission, mais le choix de la forme est laissé libre à l'autorité compétente. Concernant les entreprises de transports publics, les lettres de mission prévoient que la communication entre les parties se fasse par écrit sauf lorsque les circonstances nécessitent une communication orale. Elles n'incluent pas d'autre précision quant à la forme des rapports des représentants. Pourtant, il n'existe aucun rapport écrit des représentants au Conseil d'administration, même de la part des personnes extérieures au Service de la Mobilité. En outre, bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, pour des raisons de traçabilité et de continuité, il est souhaitable que les rencontres avec les représentants fassent l'objet d'un procès-verbal, ce qui n'est pas le cas.

Cette absence de formalisation n'a pas permis à la Cour de déterminer si les rencontres avaient bien lieu au minimum une fois par an, si les différents objets prévus par l'art. 15 al. 2 LPECPM, notamment le rapport sur la mise en œuvre des objectifs, ont été abordés lors de ces rencontres et si le Service de la Mobilité a pris des mesures particulières consécutivement aux informations obtenues.



## **DES ASSEMBLÉES GÉNÉRALES STATUTAIRES**

L'assemblée générale des entreprises de transport public est avant tout statutaire et n'a, selon différentes sources, jamais donné lieu à des discussions importantes. En conséquence, la Cour a renoncé à examiner en détail la question de la participation à l'assemblée générale des représentants du canton.

## **UN SUIVI ET UN CONTRÔLE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DU CANTON ACTIONNAIRE À RENFORCER**

La responsabilité du suivi des participations incombe au Conseil d'Etat. Il est chargé de suivre les activités des entreprises auxquelles le canton participe et de rapporter annuellement à la Commission de gestion et à la Commission des finances sur le suivi des participations, afin qu'elles puissent en informer le Grand conseil au travers de leurs rapports.

### ***Un suivi financier assuré par le Département des finances***

Conformément à la loi, le suivi financier est assuré par le Département des finances par le biais du SAGEFI qui procède périodiquement à l'analyse des documents mis à sa disposition, principalement les rapports annuels des entreprises et les comptes rendus des participations aux Assemblées générales. Cette analyse est toutefois succincte, étant donné que ses examens se concentrent sur les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire et que les risques dans les entreprises de transport ont été jugés faibles en raison du contrôle exercé par le biais des subventions et de la nature de leurs activités.

### ***Un suivi stratégique à systématiser et formaliser par le Service de la Mobilité***

La responsabilité du suivi stratégique incombe prioritairement au Chef de service même si le SAGEFI peut y contribuer également au travers de son analyse financière. Ce suivi s'effectue en principe sur la base d'une part des informations transmises par les représentants au Conseil d'administration et d'autre part des rapports annuels de l'entreprise et de la connaissance de ces entreprises par le Service. Toutefois, ce suivi étant essentiellement informel, les entretiens avec les représentants ne font pas l'objet de procès-verbaux (cf. 4.2.2.3) et les réflexions menées dans le cadre de ce suivi ne sont pas documentées. Il n'est pas possible à la Cour de constater s'il est fait périodiquement et de manière systématique, sur la base de quelles informations, s'il donne lieu à une communication au Département et de quelle manière son résultat est remonté au Conseil d'Etat, ni s'il donne lieu à des mesures correctrices.

De plus, il apparaît que l'atteinte des objectifs stratégiques n'est pas évaluée, les objectifs n'étant pas mesurables. Ceci a pour effet vraisemblable de limiter les discussions avec les représentants à ce qui a été mis en œuvre pour répondre aux objectifs ; les raisons expliquant que des objectifs ne soient pas atteints ne seront pas abordées. Si le contenu des discussions est conforme à l'art. 15 LPECPM, il n'est pas favorable à un suivi efficace et à la prise de mesures correctives pertinentes si besoin, donc à l'atteinte des objectifs.

Au niveau du rapport du Conseil d'Etat sur le suivi des participations, celui-ci ne contient que des informations sur le suivi financier mené par le SAGEFI sur les différentes participations du canton. Si, pour des raisons de confidentialité, il peut être délicat de formaliser et communiquer sur le suivi stratégique, on constate tout de même que les rapports des Commissions de gestion et des finances de ces 3 dernières années n'incluent qu'un

commentaire général sur le nombre de participations de l'Etat de Vaud et n'attestent pas du suivi des participations.

### **LA COMPLÉMENTARITÉ DE LA GESTION DES PARTICIPATIONS ET DE CELLE DES SUBVENTIONS A DÉVELOPPER**

L'octroi des subventions aux entreprises de transports publics servant à la délégation par le canton de l'exécution des prestations de transport, les subventions constituent le principal instrument de pilotage de la mise en œuvre de la stratégie cantonale. Les participations financières constituent cependant pour le canton un second instrument de pilotage qui doit venir compléter efficacement le premier.

#### ***Les « subventions » constituent le principal instrument de mise en œuvre de la stratégie cantonale***

Dans le cas des transports publics, de par le processus de commande de prestations, l'Etat indemnise les entreprises pour des prestations bien définies. Le concept prévoit donc que le canton garde une grande maîtrise sur la mise en œuvre de sa politique puisqu'il choisit les prestations qui doivent répondre à sa stratégie. Les entreprises de transports publics ont peu de marge de manœuvre et sont essentiellement des exécutantes de la politique cantonale. Sans financement de la part des collectivités publiques, il ne leur est en effet pas possible de développer leur offre de transport, de prendre certaines décisions stratégiques ; le canton tient les rênes par le biais du financement et peut ainsi conduire sa politique de développement des transports publics.

Il faut toutefois relever que le pilotage actuel des subventions est essentiellement financier. Certes, au travers du suivi financier effectué par le canton, le rôle de commanditaire donne accès à des informations utiles au pilotage de la stratégie cantonale. Pour l'heure, il n'existe toutefois pas de pilotage stratégique des prestations qui permette au Service de la Mobilité de déterminer l'efficacité des prestations de transports publics fournies par les entreprises. Ainsi, pour remplir pleinement sa fonction sur le plan stratégique, l'instrument existant en matière de subventions devra être mieux exploité.

#### ***Les « participations » permettent de garder le contrôle sur l'ensemble des activités mais aussi de compléter le pilotage des prestations effectué en tant que commanditaire***

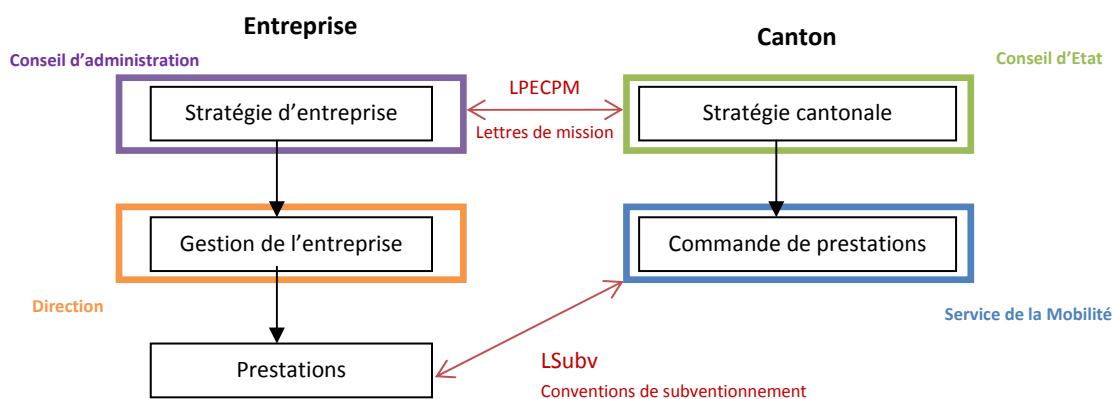
Si en matière de transports publics, l'entreprise, dépendante du financement des commanditaires, n'est pas en mesure de prendre de décisions stratégiques, elle est autonome dans sa gestion et dans la conduite de ses éventuelles activités accessoires. Or, le suivi des subventions ne permet pas au canton de surveiller la bonne marche de l'entreprise en général. Par ailleurs, en pouvant intervenir en amont, par sa représentation au sein du Conseil d'administration, au lieu d'attendre les résultats du suivi des prestations pour prendre éventuellement des mesures, le canton dispose, en étant actionnaire, d'un moyen supplémentaire pour mettre en œuvre la politique cantonale.

En intégrant dans ses lettres de mission les objectifs de pérennité, de bonne gestion et de développement d'une stratégie d'entreprise en adéquation avec la stratégie cantonale, le Conseil d'Etat a utilisé, a priori, l'instrument « participation » à sa juste valeur. Dans les faits, la vision du Service de la Mobilité de l'utilité de l'instrument « participation » est biaisée par la

coexistence des participations avec les subventions et le pilotage que celles-ci impliquent. En effet, le Service de la Mobilité considère maîtriser suffisamment la mise en œuvre de la stratégie cantonale au moyen des commandes de prestations. Pour que le canton tire profit au maximum des possibilités de pilotage données par la gouvernance des participations, il faudrait qu'il renforce la communication des objectifs qu'il poursuit avec les participations, améliore sa gestion des représentants et leur redonne un rôle stratégique et qu'il mette en place un suivi stratégique.

### *Un pilotage stratégique solide grâce à la combinaison des deux instruments*

A partir du moment où le canton exploite les deux instruments de manière optimale, il dispose à la fois d'une solide fonction de veille et de moyens d'intervention lui assurant un pilotage efficace des prestations. Il assure la fonction de veille d'une part par le biais de sa représentation au Conseil d'administration, d'autre part par les décisions qu'il prend comme commanditaire concernant des projets d'investissement dans l'infrastructure et commande de prestations. Le canton est par ailleurs en mesure d'intervenir directement soit en qualité de subventionneur, soit en tant qu'actionnaire, même si ses possibilités d'intervention réelle dépendent alors de son entente avec les autres pouvoirs publics étant donné la structure du capital des entreprises de transports publics vaudoises.



### *Une réforme de la LTV qui supprime le risque de conflit d'intérêt posé par la coexistence des rôles de commanditaire et d'actionnaire*

Le fait d'être à la fois actionnaire et commanditaire des entreprises de transports publics peut engendrer des situations de conflits d'intérêt si le-la représentant-e du canton au sein du Conseil d'administration d'une entreprise est également responsable de la signature de la commande faite à cette entreprise. En effet, le rôle des représentants de l'Etat dans le Conseil d'administration est de défendre l'entreprise dans le cadre défini par le droit de la société anonyme mais aussi de protéger les intérêts du canton actionnaire. Or, les intérêts ne sont peut-être pas les mêmes. Le-la membre du Conseil d'administration doit-il-elle assurer avant tout la rentabilité de l'entreprise ou plutôt donner la priorité à des critères tels que les coûts des transports aussi bas que possible pour promouvoir les TPU ? Le commanditaire va-t-il accepter l'augmentation de l'indemnité ou mettre la pression sur les coûts, voire mettre au concours les prestations ?

C'est pour éviter ces situations qu'en introduisant une procédure d'appel d'offres, un système d'indices financiers ainsi qu'un système national de mesure de la qualité destinés à mettre au

concernant les lignes les moins performantes, la réforme des chemins de fer 2 a conditionné l'indemnisation des prestations par la Confédération à l'absence de personnes au sein des conseils d'administration participant directement à la procédure de commande ou membre d'une unité administrative qui y participe. C'est ainsi que le Chef du Service de la mobilité et ses collaborateurs ont été retirés des conseils d'administration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Compte tenu de la vacance des sièges réservés à des représentant-e-s de l'Etat (cf. p. 54), le Chef de Service est resté une personne de contact privilégiée pour les Président-e-s des conseils d'administration. Il importe que, dès lors que de nouveaux représentant-e-s seront nommés, des canaux de communication distincts soient établis, selon qu'il s'agit d'une relation avec l'entreprise de l'Etat actionnaire ou de l'Etat commanditaire, afin de permettre aux représentants au sein des conseils d'administration de remplir leur mission.

\*\*\*

## 4.3. LE CANTON EFFECTUE-T-IL UN SUIVI EFFICACE ET TRANSPARENT DE L'ATTEINTE DE SES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS ?

La fixation des objectifs, la commande de prestations puis le suivi des prestations fournies doivent permettre au canton de s'assurer d'obtenir de la part des différentes entreprises les prestations commandées. Cette démarche est un processus qui se conduit pour chaque entreprise séparément et assure un suivi continu dans le but d'un bon pilotage des prestations. Il importe cependant que le canton évalue périodiquement s'il a atteint ses objectifs stratégiques. Est-ce qu'il a pu fournir l'offre planifiée et améliorer la fréquentation des transports publics comme prévu (efficacité) mais aussi, dans la perspective d'une mobilité durable, ses objectifs financiers (économie/efficacité) et environnementaux ont-ils été atteints ? Le cas échéant, il serait en mesure de constater l'écart existant et en analyserait les raisons afin de prendre les mesures correctrices nécessaires appropriées. Ce faisant, le Département aurait un pilotage stratégique efficace de sa stratégie de développement des transports publics et disposerait des informations nécessaires à l'exigence d'examen périodique des subventions requis par la LSubv.

### 4.3.1. DES INFORMATIONS QUANT À DES RÉALISATIONS MAIS UNE IMPOSSIBILITÉ DE MESURER L'EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS ET DE LA STRATÉGIE CANTONALE AU NIVEAU DE L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS

L'ensemble des prestations commandées auprès des entreprises constitue un tout qui forme l'offre de transports publics du canton. Cette offre doit être « *efficace et attractive* » et « *relier toutes les régions à un même réseau cohérent, dense et connecté aux autres cantons* » de manière à inciter les gens à voyager en transports publics et maintenir, voire augmenter, la part modale de ces derniers afin de contribuer à réduire l'impact de la mobilité sur l'environnement. Durant une période donnée, le canton octroie des moyens financiers pour subventionner les entreprises de transports publics afin d'obtenir cette offre « efficace et attractive ». Le Département qui, par l'intermédiaire du Service de la Mobilité, gère ces subventions doit déterminer périodiquement leur efficacité en examinant si l'offre mise à disposition a été conforme à ses attentes.

#### ***UN APERÇU DES RÉALISATIONS ACCOMPLIES AU TRAVERS DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT***

Jusqu'à aujourd'hui, les informations relatives à la mise en œuvre de la politique cantonale des transports publics sont fournies par les rapports du Conseil d'Etat et par les communiqués du Département sur la mobilité<sup>67</sup>. Ces informations portent sur les réalisations accomplies par le gouvernement, les événements marquants d'une période, respectivement sur la qualité de la

---

<sup>67</sup> Bilan de la mobilité dans le canton de Vaud en 2011, Conférence de presse de M. Marthaler, Conseiller d'Etat, Chef du département des infrastructures, du 11 mai 2012 et site internet de l'observatoire de la mobilité du canton de Vaud [http://www.vd.ch/no\\_cache/themes/mobilite/mobilite-et-planification/observatoire-de-la-mobilite/](http://www.vd.ch/no_cache/themes/mobilite/mobilite-et-planification/observatoire-de-la-mobilite/)

desserte mais elles ne rendent pas compte de l'efficacité des transports publics (l'offre correspond-elle aux attentes).

### *Rapport annuel du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat publie chaque année son rapport annuel. S'agissant d'un rapport d'activité, le Conseil d'Etat y fait part des principales réalisations survenues dans les différents domaines de l'Etat. En 2012, le rapport faisait état pour les transports publics de quatre événements marquants de l'année : les deux premiers concernent le RER, le troisième évoque les projets de développement retenus par la Confédération pour la Suisse romande, le dernier mentionne la réorganisation de la CGN.

### *Bilan du programme de législature*

Le programme de législature constitue pour le gouvernement « un guide de l'action politique et administrative, feuille de route pour le pilotage des dossiers prioritaires, repère pour faire face aux aléas conjoncturels »<sup>68</sup>. A la fin de chaque législature, le Conseil d'Etat dresse le bilan de ses réalisations dans les différents domaines définis par le programme.

Pour la législature 2007-2012, le chapitre « 12. Plan directeur cantonal, infrastructures de transport et projets d'agglomération » fait en premier lieu mention de la décision du Conseil d'Etat de libérer CHF 325 millions grâce à l'excédent financier prévu pour la RPT pour le développement des infrastructures et des agglomérations. Il mentionne ensuite les développements marquants survenus durant la législature dans le domaine des transports, en commençant par la ligne Lausanne-Genève Aéroport et le RER vaudois. Pour ce qui concerne le trafic régional, il fait état des investissements importants effectués dans le réseau ferroviaire régional pour le renouvellement des équipements obsolètes ou ne garantissant pas le niveau de sécurité requis. Concernant le trafic urbain, il relate la mise en service du M2 et mentionne la garantie d'emprunt octroyée aux TL pour financer du matériel roulant et les nouveaux arrêts qui serviront au développement du réseau dans l'Ouest et le Nord lausannois. Un point est également fait sur l'avancement des projets d'agglomération : obtention du financement fédéral, signature d'accords sur les prestations, obtention de la concession pour la 1<sup>ère</sup> partie du tram Lausanne-Flon – Renens, poursuite des études d'optimisation du projet M3 avec le soutien du canton.

## **UN INDICATEUR DE QUALITÉ DE L'OFFRE DANS L'AGENDA 21**

La démarche d'Agenda 21 du canton de Vaud comprend 23 thèmes dont la Mobilité. Dans ce cadre, l'Observatoire de la Mobilité suit un certain nombre d'indicateurs, notamment au moyen des données fournies par l'Office fédéral de la statistique et par le « *Microrecensement*

### **Transports publics**

La halte CFF de Prilly-Malley a été inaugurée en juin, dans le respect du calendrier prévu. Desservie par le trafic régional, elle se situe au centre d'une zone appelée à connaître un développement urbanistique important. Au chapitre des développements de la mobilité à venir, le tram T1 Lausanne-Renens a, lui, été mis à l'enquête en 2012. Il est une composante essentielle du futur réseau de transports publics plus rapide et plus efficace de l'agglomération.

Entré en vigueur en décembre, le nouvel horaire 2013 a représenté un changement important, mais aussi une amélioration pour nombre de passagers, avec notamment la mise en service de nouvelles rames sur les lignes RegioExpress.

En janvier, le Conseil fédéral a publié son message sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Les projets retenus pour le développement du rail concernent fortement la Suisse romande et tiennent largement compte des objectifs de la convention-cadre de préfinancement signée par les cantons de Genève et de Vaud pour augmenter la capacité des trains.

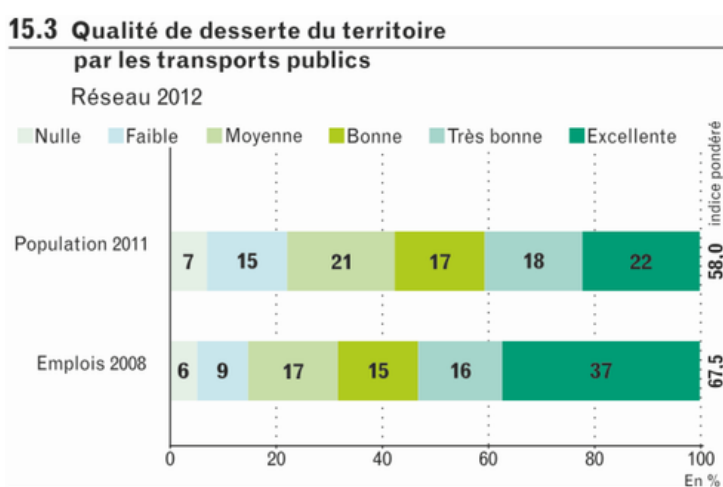
L'année a également été marquée par la réorganisation de la CGN, passée en mains des cantons.

Extrait du rapport annuel du  
Conseil d'Etat 2012 (p.9)

<sup>68</sup> Bilan du programme de législature 2007-2012, p.2

sur le comportement de la population en matière de mobilité et de transports (MRMT) » qui a lieu tous les 5 ans.

Parmi ceux-ci figure la **qualité de la desserte du territoire par les transports publics**. Cet indicateur évalue globalement la qualité de l'offre de transports publics en fonction des paramètres de la distance du domicile (ou du lieu de travail) à l'arrêt le plus proche et de la fréquence à cet arrêt, qui détermine son attractivité. Le territoire vaudois est catégorisé selon six classes de qualité de desserte par les transports publics, selon le type de ligne, la fréquence et la distance aux arrêts. La qualité de la desserte est examinée séparément pour la population et pour les emplois. Dans l'analyse des résultats, la signification globale de l'indicateur est décomposée en essayant de distinguer si c'est plutôt la (dé)densification (donc la distance aux arrêts) ou une variation de l'offre (augmentation des fréquences par exemple) qui détermine les variations de ses valeurs dans la durée.



Source : www.vd.ch

Ainsi, il est possible de déterminer à différentes échelles la qualité de l'offre de transports publics sur le plan quantitatif. L'information sur la desserte faisait partie du bilan de la mobilité dressé en 2011 par le Chef de Département d'alors, elle est aussi disponible sur le site du canton de Vaud mais elle n'est pas intégrée dans un processus de communication systématique sur l'offre de transports publics.

### **UNE EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS QUI NE PEUT ÊTRE ÉVALUÉE**

S'il existe une certaine transparence donnée au Parlement et au public au moyen des informations ci-dessus sur les activités du gouvernement dans le domaine des transports publics, ces informations ne permettent pas d'établir l'efficacité des transports publics.

En effet, en donnant des indications sur les principales réalisations, les rapports périodiques du Conseil d'Etat, qui sont des rapports généraux intégrant toutes les politiques publiques, ne donnent pas une vision d'ensemble des développements réalisés tant sur le plan géographique que sur les différents aspects de l'offre (quantitatif, qualitatif), ou sur d'autres aspects de la stratégie. Le public et le parlement ont ainsi connaissance de certaines améliorations réalisées mais n'ont pas la vision de l'importance de l'amélioration de l'offre dans son ensemble ou par

région par rapport à ce qui était prévu en contre partie des moyens financiers alloués. Certaines améliorations prévues n'ont peut-être pas pu être réalisées !

L'indicateur de la desserte est pertinent mais il n'aborde que l'offre quantitative de transports publics. Ces informations portent sur une situation à un moment donné et permettent de constater une évolution dans le temps mais ne sont pas rattachées à des objectifs préétablis.

Ainsi, même s'il est toujours enthousiasmant de savoir que des projets, qui vraisemblablement améliorent l'offre de transports publics, ont été réalisés et que la desserte atteint un certain niveau, il n'est pas possible de conclure sur la base de ces informations à l'efficacité des transports publics. Des moyens ont été octroyés par le Parlement sur une certaine période pour les transports publics; ces moyens auraient dû être liés à l'obtention d'une certaine offre, à des objectifs (cf. 4.1). Or, sans objectifs et indicateurs, on ne peut déterminer si on a obtenu ce à quoi on s'attendait en échange des moyens mis à disposition.

L'audit porte sur l'efficacité de la politique cantonale, soit l'atteinte des objectifs poursuivis en matière d'offre de transports publics et non sur l'efficacité ou l'économie, ni sur les aspects environnementaux de cette offre. Relevons cependant que le suivi des objectifs d'offre devrait être accompagné d'un suivi des objectifs financiers et environnementaux de l'offre. En effet, comme vu sous le chapitre 4.1., ces dimensions ne peuvent pas, dans une politique qui vise une mobilité durable, être négligées.

### **4.3.2. UN SUIVI DE L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE FRÉQUENTATION NON EFFECTUÉ MALGRÉ LA DISPONIBILITÉ DES INFORMATIONS**

Le caractère attractif et efficace de l'offre de transports publics peut aussi se mesurer au travers du niveau de la fréquentation des transports publics. En effet, la fréquentation témoigne du fait que les gens ont pris les transports publics, ce qu'ils ne feraient pas a priori si les transports publics n'étaient pas attractifs. L'influence de facteurs externes est cependant à prendre en considération.

#### ***DES INFORMATIONS DE FRÉQUENTATION DES TRANSPORTS PUBLICS DISPONIBLES MAIS UNE EFFICACITÉ QUI N'EST PAS ÉVALUÉE***

La mesure de la fréquentation est effectuée par les entreprises de transports publics. Cette mesure permet à la fois de constater la fréquentation découlant de l'offre proposée et de contribuer à déterminer la demande actuelle (besoins) fondant la commande de prestations et anticiper la demande future pour la prochaine planification. Ces données sont remises par les entreprises au Service de la Mobilité. Il arrive que les entreprises communiquent ces données dans leurs rapports de gestion, qui ne sont toutefois pas tous publics.

Par ailleurs, l'Agenda 21 du canton comprend dans son volet mobilité un indicateur « *Prestations de transports de personnes* » permettant d'obtenir des données sur la fréquentation des transports publics. L'indicateur se base sur les données des prestations de transport de personnes recense la distance moyenne, en kilomètres, parcourue chaque jour par habitant, par type de transport et par motif de déplacement. Comme pour l'indicateur de la desserte, les résultats de l'analyse de cet indicateur établis tous les 5 ans sont disponibles



sur le site internet du canton de Vaud<sup>69</sup> mais ils ne sont pas intégrés dans un processus de communication systématique sur la fréquentation des transports publics.

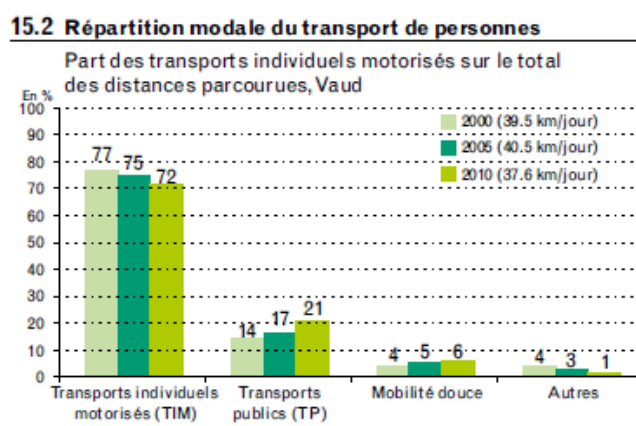
Si l'évolution de la fréquentation des transports publics peut être établie, elle n'est pas confrontée à l'objectif de fréquentation figurant dans le plan directeur cantonal ou à des objectifs partiels (par région,...) qui auraient été fixés.

Il faut relever qu'à ce niveau, plusieurs facteurs externes (évolution socio-démographique, concurrence des différents moyens de transport,...) peuvent influencer la fréquentation et que le cas échéant, ceux-ci devraient être considérés avant de conclure sur l'efficacité de la stratégie cantonale.

### **UNE PRUDENCE NÉCESSAIRE QUANT AUX CONCLUSIONS SUR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE CANTONALE PAR RAPPORT À L'OBJECTIF DE TRANSFERT MODAL**

L'augmentation de la fréquentation des transports publics est l'objectif visé par le canton pour permettre le rééquilibrage de la répartition modale en faveur des transports publics dans la perspective d'une mobilité durable.

L'évolution de la part modale des transports publics est un élément important de la communication du gouvernement. Avec des objectifs fixés dans le programme de législature<sup>70</sup> comme élément de l'Agenda 21, elle figure dans l'état des lieux du développement durable ainsi que dans le rapport annuel du Conseil d'Etat 2012. Le Département communique également périodiquement sur cette répartition modale.



© Source: OFS

Source : Brochure « Jalons » de 2012

Or, il faut être prudent dans l'interprétation de l'évolution de la part modale des transports publics. Celle-ci est en effet soumise à l'influence des différents facteurs externes. Si une augmentation de la fréquentation des transports publics peut permettre d'augmenter la part modale, il est possible qu'elle soit due par exemple essentiellement à la hausse démographique mais n'engendre pas la prise de part de marché aux transports individuels. Ainsi, en évaluant l'atteinte des objectifs de fréquentation, on dispose d'une base importante

<sup>69</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/developpement-durable/indicateurs/indicateurs-pour-le-canton-de-vaud/15-mobilite/153-indicateur/>

<sup>70</sup> 69% d'ici 2017, 65% d'ici 2025 et 50% en 2050

pour l'évaluation de l'efficacité de la politique cantonale au travers de l'objectif de transfert modal mais elle ne garantit pas à elle seule le transfert de la part modale en faveur des transports publics. Dans toute analyse de l'efficacité de la politique cantonale vis-à-vis de l'objectif de transfert modal, il faut considérer le fait que l'offre est un facteur important mais qu'il n'est pas le seul.

\*\*\*

## 5. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### **Le canton de Vaud est-il performant dans sa mission de contrôle de l'efficacité des transports publics et de la mise en œuvre de sa stratégie de développement ?**

La Cour estime que le canton n'est pas suffisamment performant dans sa mission de contrôle de l'efficacité des transports publics et de la mise en œuvre de sa stratégie de développement dans ce domaine.

En effet, le pilotage actuel exercé par le canton est essentiellement financier. Or, si une bonne gestion est indispensable, le canton doit également pouvoir s'assurer de l'efficacité de sa stratégie et des prestations de transport offertes à la population. La Cour formule ainsi 9 recommandations visant à renforcer le pilotage stratégique des transports publics par l'instauration d'un mode de gestion axé sur les prestations et plus transparent. Ces recommandations doivent permettre également de satisfaire les exigences d'efficacité présentes dans la LPECPM et la LSubv.

### **5.1. DÉFINITION D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS**

Dans la perspective d'instaurer une mobilité durable, le canton prévoit de « *développer substantiellement les transports publics de manière à ce qu'ils offrent des prestations attrayantes et efficaces, attirent des voyageurs plus nombreux et prennent en charge une part plus importante des déplacements* ». Un objectif de réduction de la part modale des TIM de 72 % en 2010 à 65 % d'ici 2025 a été fixé par le Conseil d'Etat alors que le PDCn a défini un objectif d'augmentation de la fréquentation des transports publics de 40 % entre 2000 et 2020 pour viser le maintien de leur part modale. En revanche, il n'existe pas d'objectifs de développement de l'offre de transports publics qui puissent être rattaché à ces cibles. Il ressort des travaux de la Cour que pour disposer d'objectifs stratégiques de développement de l'offre de transports publics, le canton doit d'une part compléter son document de stratégie à long terme et d'autre part introduire un document stratégique à moyen terme qui fournisse une vue d'ensemble de l'offre prévue à cet horizon et formule des objectifs stratégiques.

#### **Stratégie à long terme**

Le document de stratégie cantonale des transports publics doit constituer le document clé pour la conduite par le Service de la Mobilité de ses activités et la communication de la vision du canton de l'offre de transports publics à 10-15 ans en montrant l'orientation à suivre à long terme pour rééquilibrer la répartition modale et instaurer une mobilité durable. Il devrait donc fournir les principaux éléments de développements prévus pour le canton et être mis à jour périodiquement. Ce document devrait être suffisamment complet et développé pour fournir les bases nécessaires à la formulation d'objectifs stratégiques à moyen terme de développement de l'offre qui soient cohérents avec des objectifs de fréquentation des

transports publics liés à la répartition modale souhaitée ainsi qu'avec la volonté d'instaurer une mobilité durable.

Or, la brochure « Vers une mobilité durable » date de 2006 et n'a pas connu de mise à jour depuis. En outre, en ce qui concerne le trafic régional, les lignes directrices sont, à l'exception du RER, générales. Pour le trafic urbain, les seules informations disponibles sont une citation des principales mesures du PALM, alors que cette offre urbaine fait partie intégrante du réseau vaudois, est concernée par des objectifs environnementaux fixés par le Conseil d'Etat et représentait en 2012 43 % des indemnités d'exploitation versées aux entreprises de transports publics par le canton, qui en est par ailleurs actionnaire.

De plus, le document de stratégie à long terme ne comprend pas certains aspects clés pour la réalisation des objectifs politiques de la politique des transports publics. Alors que l'objectif est d'augmenter la fréquentation des transports publics pour réduire la part modale des TIM et développer une mobilité durable, la stratégie cantonale n'aborde pas les éléments qualitatifs de l'offre alors que les aspects quantitatifs ne sont pas les seuls à être pris en considération par les voyageurs dans leur choix du mode de transport. Par ailleurs, les déplacements de loisirs, qui constituent 37 % des déplacements et ont une part modale des TIM de 75 %, ne sont que brièvement abordés alors qu'ils génèrent une part importante des nuisances sur l'environnement. Enfin, le principe de durabilité n'est pas décliné au niveau de l'offre de transport. Le canton ne définit en effet pas ses attentes sur le plan environnemental et financier, n'aborde pas certains aspects sociétaux importants comme la sécurité, les intérêts des personnes à mobilité réduite et ne lie pas le développement de l'offre avec la politique régionale et économique du canton.

#### Constatation n°1

La stratégie cantonale à long terme ne constitue pas une base suffisante au développement d'objectifs stratégiques cohérents avec les objectifs d'augmentation de la fréquentation des transports publics et de part modale des transports publics ainsi qu'avec la volonté d'instaurer une mobilité durable.

#### Risques

Efficacité du pilotage stratégique :

Prise en compte insuffisante des aspects influençant les décisions des voyageurs lors du choix du mode de transports et des trois pôles du développement durable dans le développement de l'offre ce qui nuit à l'atteinte des objectifs politiques de fréquentation et de répartition modale et à l'instauration d'une mobilité durable.

Transparence :

Manque de visibilité sur les développements de l'offre à long terme qui nuit à une communication claire des intentions du canton auprès des autres collectivités publiques impliquées (Confédération, autres cantons, France), des entreprises, du Grand Conseil et de la population.

#### Recommandation n°1

**Compléter le document de stratégie cantonale à long terme** (horizon de 10-15 ans) de développement des transports publics (« Vers une mobilité durable »), notamment :

- a) communiquer la vision du canton concernant le développement de l'offre de transport (y compris pour les petits trains et les bus) afin de fournir des lignes directrices plus développées

- b) intégrer le trafic urbain
- c) formuler des lignes directrices quant aux aspects qualitatifs des prestations ainsi que sur le plan financier et environnemental avec des indications quant aux priorités à accorder à ces différents aspects
- d) renforcer les attentes vis-à-vis de l'offre de loisirs afin d'inciter à gagner de nouveaux clients pour l'offre existante
- e) faire le lien avec la politique régionale et économique du canton.

### **Objectifs à moyen terme**

Contrairement au long terme qui comprend des incertitudes très importantes relatives aux prévisions de la demande et au financement, à moyen terme, le canton devrait avoir défini des objectifs stratégiques de développement des transports publics. Or, il n'existe pas de document stratégique à 4-5 ans hormis le programme de législature. La stratégie cantonale n'est pas traduite en objectifs clairs et mesurables. La gestion des transports publics étant orientée moyens plutôt que résultats, les différentes réalisations prévues ne sont pas mises en rapport avec des objectifs mesurables et priorisés. La base de travail est la planification du réseau, dont seuls certains éléments sont par ailleurs publics, grâce aux demandes de crédit d'investissement adressées au Grand Conseil ou aux mesures prévues par les projets d'agglomération. Le canton ne communique pas de vision globale de l'offre planifiée et des améliorations qualitatives éventuelles pour les différents modes de transport (train mais aussi bus, bateaux, métros) par rapport aux besoins, que ce soit par bassin ou pour le canton dans son ensemble. Il ne communique pas non plus sur les choix faits entre les différentes régions ou entre le trafic régional et le trafic urbain ni les priorités à donner s'il s'avérait que cela n'est pas possible de tout réaliser. Enfin, le coût global de l'offre planifiée (investissements qu'elle nécessite sur le plan de l'infrastructure ferroviaire et des véhicules, coûts d'exploitation induits à supporter dans le futur) n'est pas communiqué.

### **Constatation n°2**

La planification de l'offre globale de transports publics à moyen terme n'est pas transparente et n'est pas rattachée à des objectifs de développement de l'offre et de fréquentation clairs et mesurables reliés à celui de rééquilibrage de la répartition modale.

#### Risques

Efficacité du pilotage stratégique :

Caractère non explicite du lien entre les prestations commandées et l'objectif politique ; impossibilité d'évaluer la contribution de l'offre prévue à la réalisation de cet objectif, donc de déterminer le caractère réalisable de l'objectif politique annoncé et de procéder le cas échéant aux ajustements nécessaires ; risque accru d'échec de l'atteinte de cet objectif et risque d'image y relatif;

Manque de traçabilité et difficulté de continuité de l'activité en cas d'indisponibilité ou de départ du Chef de service

Impossibilité de mesurer l'efficacité des subventions (non-conformité à la LSubv) et de la politique cantonale entraînant l'impossibilité pour l'Etat de rendre compte des résultats obtenus par son action.

Transparence :

Développement des transports publics prévus à moyen terme non connu du Grand Conseil, de la population et des entreprises

Impossibilité de relier les moyens octroyés au développement des transports publics qu'ils doivent permettre de réaliser, ce qui nuit à la prise de décisions budgétaires en toute connaissance de cause, au débat

démocratique et à l'acceptation de l'action de l'Etat et de l'offre de transport par la population et les autorités communales.

## Recommandation n°2

### Développer un document stratégique à moyen terme :

- Formaliser la **planification de l'offre régionale et locale de transports publics à moyen terme** en présentant, pour chaque bassin de transport, les besoins et l'offre globale planifiée (et/ou les modifications prévues de l'offre par rapport à l'offre existante) de manière à dégager l'écart entre les besoins et l'offre planifiée et les évolutions prévues pour chacune des régions. Indiquer les priorités pour le cas où une partie de l'offre prévue ne pourrait être réalisée.
- Assortir cette planification des prestations **d'une planification financière** qui fasse état **d'une évaluation des investissements** prévus (maintien, respectivement extension, de l'infrastructure ferroviaire, acquisition ou renouvellement de matériel roulant) et **des coûts d'exploitation** liés à l'offre planifiée et indique la répartition de leur financement entre la Confédération, le canton et les communes de manière à informer de l'utilisation prévue des fonds publics.
- Formuler **les objectifs poursuivis par la planification à moyen terme** de manière à ce qu'ils soient clairs et mesurables et reliés aux lignes directrices formulées dans la stratégie cantonale à long terme (fréquentation, offre quantitative et qualitative, impacts sur l'environnement et maîtrise des coûts). Ces objectifs devraient porter sur les aspects stratégiques clés et être applicables à des PME, c'est-à-dire être limités en nombre et prendre en compte le rapport coût/utilité des indicateurs.

**Communiquer**, voire mettre en consultation, ce document au Grand Conseil et à la population.

### Le canton a-t-il établi, conformément aux lois et aux bonnes pratiques, des objectifs stratégiques de développement des transports publics ?

La Cour constate que le canton n'a pas établi d'objectifs stratégiques bien définis qui lui permettraient de faire le lien entre la stratégie cantonale et la commande de prestations et de disposer des bases nécessaires à l'évaluation de l'efficacité.

## 5.2. LE PILOTAGE DES PRESTATIONS DE TRANSPORTS PUBLICS

### 5.2.1. LA GESTION DES SUBVENTIONS

Du fait de l'indemnisation des entreprises de transports publics pour les coûts non couverts de la fourniture de prestations de transport, le canton doit, pour une question de pilotage stratégique comme de conformité à la LSubv, avoir mis en place un processus de pilotage des prestations qui assure que les prestations commandées sont conformes aux objectifs stratégiques du canton et que les prestations fournies correspondent à celles commandées. A l'issue de ses travaux, la Cour constate que la **gestion des subventions, sur le plan stratégique, doit être renforcée.**

### **Lien entre la commande de prestations et les objectifs stratégiques**

Le lien entre les prestations qu'il est prévu de commander et le budget demandé au Grand Conseil puis entre les prestations commandées effectivement et le budget obtenu n'est pas explicite.

#### **Constatation n°3**

Une vision globale des prestations à commander, respectivement commandées, avec les moyens financiers alloués au Service de la Mobilité établissant le lien avec les objectifs stratégiques n'est pas disponible.

#### Risques

Efficacité du pilotage stratégique

Difficulté à effectuer le suivi de la mise en œuvre de la planification à moyen terme devant permettre de s'assurer de la mise en exploitation des investissements effectués précédemment et de l'atteinte des objectifs à moyen terme.

Transparence

Impossibilité de relier le budget octroyé au développement des transports publics qu'ils doivent permettre de réaliser à court terme, ce qui nuit à la prise de décisions budgétaires en toute connaissance de cause, au débat démocratique et à l'acceptation de l'action de l'Etat et de l'offre de transport par la population et les autorités communales

Difficulté à rendre compte de l'utilisation prévue puis effective des moyens financiers octroyés par le Grand Conseil (quels arbitrages ont-ils été effectués ? quelle utilisation a-t-elle été faite des économies réalisées dans le cadre des négociations ?)

#### **Recommandation n°3**

Formaliser la mise en œuvre de la planification à moyen terme par **la documentation des décisions de commande de prestations** donnant une vision globale des prestations commandées pour la période horaire concernée.

### **Définition des prestations**

Les attentes du canton envers les entreprises prestataires ne sont pas suffisamment définies. Concernant le trafic régional, elles se limitent aux courses et aux horaires et ne portent pas sur les autres aspects de l'offre que sont la qualité, la maîtrise des coûts et la minimisation de l'impact sur l'environnement (cf. p. 46). Pour ce qui est du trafic urbain, le canton se limite à examiner les coûts mais n'est pas commanditaire des prestations.

Le Service de la Mobilité n'assigne pas d'objectifs aux entreprises bénéficiaires. Les entreprises ont connaissance de la stratégie cantonale à long terme leur indiquant les grandes orientations stratégiques du canton. Les contacts réguliers avec le Service de la Mobilité et les travaux de planification menés avec lui leur permettent de connaître les améliorations prévues de l'offre de transport. Elles ne sont toutefois liées par aucune base contractuelle, la seule base contractuelle étant l'acceptation de l'offre dans le cadre de la procédure (bis)annuelle de commande des prestations.

#### Constatation n°4

Les prestations financées par le canton ne sont pas suffisamment bien définies. Les prestations commandées de trafic régional se concentrent sur les courses et aux horaires. Concernant le trafic urbain, le canton n'est pas commanditaire. Le canton n'assigne pas d'objectifs aux entreprises prestataires.

##### Risques

##### Efficacité du pilotage stratégique

Faible incitation des entreprises à fournir des prestations permettant au canton d'atteindre ses objectifs de développement de l'offre et de fréquentation à moyen terme (ex : recherche de solutions tarifaire innovantes, d'offres de loisirs attractive, ...)

Difficulté d'évaluation de la qualité des prestations qui limite les possibilités de réaction pour le canton en cas de prestations insuffisantes, alors que sous la pression exercée sur les coûts, un risque de baisse de qualité existe.

#### Recommandation n°4

Faire usage de la possibilité prévue par l'art. 28 al. 5 LTV, les art. 24 à 26 OITRV et l'art. 4 al. 2 let. a RLSubv et **assigner à chaque entreprise de transports publics** subventionnée, à partir de la planification et des objectifs à moyen terme du canton, **des objectifs quantitatifs, qualitatifs, financiers et environnementaux**. Ces objectifs seront clairs et mesurables et seront intégrés dans des conventions pluriannuelles de subventionnement (cf. recommandation n°6).

#### Dispositif de suivi des prestations

En l'absence de définition des attentes, il n'y a pas non plus de dispositif satisfaisant de suivi des prestations. Un suivi passif est exercé par le biais du traitement des problèmes qui surviennent et des réclamations mais sans qu'un inventaire soit tenu. Ceci constitue un baromètre insuffisant pour s'assurer de la qualité des prestations rendues par rapport aux coûts.

#### Constatation n°5

S'il existe un dispositif de suivi financier destiné à permettre au Service de la Mobilité de s'assurer de la régularité et de la conformité, il n'existe pas de dispositif de suivi des prestations lui permettant de s'assurer de la performance des entreprises de transports publics, notamment de leur efficacité. Il n'y a pas de communication sur la performance des entreprises.

##### Risques

##### Efficacité du pilotage stratégique :

Impossibilité d'évaluer de manière objective la performance des entreprises au regard du mandat octroyé et des objectifs stratégiques du canton et de prendre des mesures correctives par rapport à des prestations délivrées non conformes aux prestations commandées (quantité et qualité), ce qui nuit à l'atteinte des objectifs de développement des transports publics du canton.

Impossibilité d'un benchmark entre diverses entreprises qui permettrait d'améliorer progressivement la qualité

##### Transparence :

Moindre incitation pour les entreprises à veiller à leur performance.



Difficulté à satisfaire à l'obligation de rendre compte de la bonne utilisation de l'argent public et de la mise en œuvre de la politique cantonale des transports publics

Conformité :

Exigences de la LSubv en matière de suivi (art. 27 LSubv et art. 8 RSubv) et d'examen (art. 28 LSubv et art. 11 à 13 RSubv) de l'efficacité des subventions non satisfaites

#### **Recommandation n°5**

##### **Instaurer un système formalisé de suivi et de contrôle des prestations.**

a) Concernant les prestations d'infrastructure ferroviaire :

A partir des rapports sur l'atteinte des objectifs établis par l'OFT<sup>71</sup> et de l'état d'avancement semestriel des investissements, effectuer un suivi des prestations d'infrastructure et documenter ce suivi et les mesures correctrices éventuellement prises

b) Concernant les prestations de transport régional et local de voyageurs :

Exiger notamment de chaque entreprise, en veillant à la faisabilité et au coût raisonnable de la collecte d'informations, de rapporter annuellement sur la réalisation des prestations commandées par rapport aux objectifs fixés et prévoir des dispositions permettant un contrôle des informations fournies. Documenter le suivi effectué par le Service et les mesures correctrices éventuelles qui en ont découlé.

**Evaluer l'opportunité de rendre publique la performance des entreprises** (p.ex. publication de leur rapport ou statistiques cantonales).

#### **Conventions de subventionnement**

Les subventions aux transports publics ne font pas l'objet d'une convention de subventionnement qui satisfasse les exigences de la LSubv (notamment : bases légales non mentionnées, limites à l'utilisation de la subvention et définition de la prestation insuffisamment exposées, mesures possibles et droit de recours non spécifié).

#### **Constatation n°6**

Les subventions octroyées aux entreprises pour le transport de voyageurs font l'objet de conventions d'offre au sens de la LTV mais pas de conventions de subventionnement au sens de la LSubv.

#### **Risques**

Efficacité du pilotage stratégique :

Protection de l'Etat insuffisante contre une utilisation inadéquate de la subvention ou une prestation non satisfaisante par une solidité insuffisante sur le plan juridique

Manque de légitimité pour prendre des mesures de réduction de la subvention

Manque de visibilité pour les entreprises sur les objectifs du canton, les développements futurs visés et le financement prévu

Conformité :

Exigences de l'art. 13 LSubv quant à la forme juridique de l'octroi de subventions non satisfaites

<sup>71</sup> Lorsqu'ils seront disponibles

### Recommandation n°6

**Conclure** avec chacune des entreprises, si possible conjointement avec les autres collectivités publiques subventionneuses, tant pour le transport régional que local de voyageurs, **des conventions de subventionnement pluriannuelles (4-5 ans)** qui incluent notamment :

- un rappel de l'ensemble des bases légales,
- les objectifs assignés à l'entreprise (cf. recommandation n°4) et les facteurs externes d'influence
- la définition des prestations attendues
- les subventions octroyées et la fréquence de leur versement ainsi que les restrictions d'utilisation de ces subventions,
- les droits et obligations de chaque partie concernant le suivi des prestations, ainsi que les mesures pouvant être prises par les commanditaires en cas de non respect de la convention ou de non atteinte des objectifs (cf. recommandation n°5)
- les voies de recours.

## 5.2.2. LA GESTION DES PARTICIPATIONS

En étant actionnaire des entreprises de transport public, le canton dispose d'un second instrument de pilotage des prestations. Il apparaît à l'issue des travaux menés par la Cour que celui-ci pourrait être mieux exploité et que certaines obligations de la LPECPM ne sont peu ou pas complètement satisfaites.

Le canton poursuit en tant qu'actionnaire deux objectifs principaux : la bonne gestion de l'entreprise et la mise en œuvre de sa stratégie de développement des transports publics. Si la formulation des objectifs a été améliorée par rapport à la version précédente, ceux-ci ne sont pas mesurables. Concernant la mise en œuvre de la stratégie cantonale, aucun objectif spécifique à l'entreprise ne figure dans les lettres de mission. Les objectifs du canton ne sont par ailleurs pas rendus publics. Si la procédure de nomination des représentants a été améliorée, des sièges sont restés vacants pendant plusieurs mois et la justification de la correspondance du représentant avec les critères de choix n'est pas encore optimale. Le suivi stratégique des participations n'est pas documenté. Les rencontres avec les représentants ne sont pas protocolées et la communication entre le Service de la Mobilité et ses représentants est essentiellement orale, contrairement à ce que prévoient les lettres de mission. Enfin, le suivi stratégique effectué par le Service de la Mobilité, la transmission des informations utiles et les décisions éventuelles prises suite au suivi effectué ne sont pas traçables.

### Constatation n°7

L'instrument de pilotage des prestations que représente la participation au capital des entreprises de transports publics n'est pas suffisamment exploité. Les objectifs stratégiques de développement des transports publics poursuivis par le canton au moyen de la participation en particulier ne sont pas suffisamment définis et communiqués aux représentants du canton aux Conseils d'administration. La gestion de la représentation de l'Etat au sein des conseils d'administration n'est pas optimisée.

### Risques

Effacité du pilotage stratégique :

Effacité limitée de la représentation au Conseil d'administration d'autant que les représentants sont externes à l'administration depuis 2013 par manque de communication du canton sur les objectifs qu'il poursuit spécifiquement avec l'entreprise concernée

Sous-exploitation d'un instrument de pilotage des prestations permettant d'agir en amont de la prestation

Manque de traçabilité et difficultés dans la continuité de l'activité du Service de la Mobilité, en particulier dans la perspective d'un départ du Chef de Service

Transparence :

Difficulté à satisfaire l'obligation de rendre compte de l'Etat actionnaire

Conformité :

Exigence de définition et de communication des objectifs stratégiques poursuivis au moyen de la participation de l'art. 15 de la LPECPM non satisfaite

### **Recommandation n°7**

En tant qu'actionnaire, **définir des objectifs stratégiques clairs, mesurables et renforcer l'efficacité de la représentation au sein des Conseils d'administration**, notamment :

- communiquer la stratégie cantonale à long terme (cf. recommandation n°1) ainsi que le document stratégique à moyen terme contenant les objectifs stratégiques (cf. recommandation n°2)
- communiquer les objectifs assignés dans ce cadre à leur entreprise par la convention de subventionnement (cf. recommandation n°4) et intégrer la mise en œuvre de cette dernière dans les missions du représentant.
- poursuivre l'amélioration du processus de nomination des représentants
- formaliser le suivi de la représentation effectué par le Service de la Mobilité.

**Le canton exerce-t-il un pilotage des transports publics au travers des participations et des subventions qui lui permette de s'assurer de l'efficacité des transports publics et de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement ?**

La Cour constate que le canton n'exploite pas suffisamment les instruments de pilotage fournis par la LPECPM et la Subv pour pouvoir s'assurer de l'efficacité des transports publics et de l'atteinte de ses objectifs stratégiques.

## **5.3. SUIVI DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS**

Le canton ayant pour objectif de développer une offre attractive et efficace qui incite les gens à prendre les transports publics plutôt que la voiture, il est nécessaire qu'il examine périodiquement si l'offre développée est réellement attractive et efficace, ce qui peut se mesurer d'une part au travers d'une évaluation de l'offre globale (offre), d'autre part au travers de l'évolution de la fréquentation (demande). Or, le canton n'a pas de dispositif de suivi de l'efficacité de sa stratégie de développement des transports publics. Le suivi existant porte uniquement sur la réalisation de la planification et sur des informations sur la qualité de

la desserte. Les bases nécessaires que constituent les objectifs stratégiques ne sont pas établies.

#### Constatation n°8

Le Conseil d'Etat n'a pas mis en place de dispositif de contrôle de l'efficacité des subventions et de mise en œuvre de sa stratégie de développement des transports publics.

#### Risques :

##### Efficacité du pilotage stratégique

Impossibilité de mesurer l'efficacité des subventions et de la stratégie cantonale de développement des transports publics. Il n'est pas possible de définir si les résultats obtenus (offre et fréquentation) sont conformes à ceux visés par l'octroi des subventions et dans quelle mesure ils contribuent à l'objectif politique de répartition modale et à la volonté de mobilité durable. Le canton ne peut prendre efficacement des mesures correctrices.

##### Transparence

Vision partielle pour le public et le Grand Conseil des résultats de l'action de l'Etat (obligation de rendre compte) et manque d'information sur l'efficacité des subventions et de la stratégie cantonale.

Opportunité manquée de communiquer sur l'action de l'Etat en matière de développement des transports publics (résultats obtenus et améliorations futures) et de promouvoir leur utilisation.

#### Conformité :

Exigence d'examen périodique de l'efficacité des subventions de l'art. 28 LSubv non satisfaite.

#### Recommandation n°8

**Etablir périodiquement un rapport sur l'évolution de l'offre et l'atteinte des objectifs de développement de l'offre et de fréquentation à moyen terme** (cf. recommandation n°1).

**Le canton effectue-t-il un suivi efficace et transparent de l'atteinte de ses objectifs stratégiques de développement des transports publics ?**

La Cour estime qu'un suivi efficace et transparent de l'atteinte de ses objectifs doit être développé par le canton.

## 6. OBSERVATIONS DU SERVICE DE LA MOBILITE



### SERVICE DE LA MOBILITE

Avenue de l'Université 5  
1014 LAUSANNE

Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

V réf. : 130961  
N réf. :

Lausanne, le 2 décembre 2014

### Projet de rapport de la Cour des comptes : Audit de performance du canton de Vaud dans sa mission de contrôle de l'efficacité des transports publics

Madame la Présidente,  
Madame et Messieurs,

Nous avons pris connaissance du projet de rapport que vous nous avez adressé par courrier du 11 novembre 2013.

Ce projet de rapport a fait l'objet d'un entretien le 25 novembre 2013 avec Mme Eliane Rey et l'équipe d'audit. Nous vous avons par ailleurs communiqué par messagerie des remarques de nature technique ou de portée rédactionnelle.

Nous nous permettons de revenir sur certains points essentiels de vos recommandations sur lesquels nous nous sommes entretenus lors de la rencontre précitée.

#### Planification à long et à moyen terme (voir recommandations 1, 2 et 3)

Deux instruments servent de base à la planification à long et à moyen terme, qui font l'objet d'une décision politique :

- **Le plan directeur cantonal** : il est désormais régulièrement mis à jour. Le premier plan directeur du canton avait été approuvé par le Grand Conseil le 20 mai 1987. Le nouveau plan directeur cantonal est entré en vigueur le 1 août 2008. Il a fait l'objet d'une deuxième adaptation, entrée en vigueur le 15 juin 2013. Enfin, une troisième adaptation (objet no 84, mai 2013) est actuellement traitée par le Grand Conseil. Elle porte en particulier sur une mise à jour des mesures concernant la mobilité et les transports publics.

La stratégie A du plan directeur cantonal vise à «Coordonner mobilité, urbanisation et environnement». La ligne d'actions A2 porte sur le développement d'une mobilité multimodale (voir pages 62 à 88 de la deuxième adaptation).

La stratégie B vise à «renforcer la vitalité des centres». La ligne d'actions B2 porte sur le renforcement des liaisons nationales et internationales (voir pages 117 à 123).

Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH)  
[www.vd.ch](http://www.vd.ch) - [vincent.krayenbuhl@vd.ch](mailto:vincent.krayenbuhl@vd.ch)  
T : +41 21 316 73 70 Fax : +41 21 316 73 76





Enfin, la stratégie R vise à «travailler ensemble». La ligne d'actions R1 porte sur les projets d'agglomération (voir pages 338 à 375) qui ont notamment pour but de développer les transports publics en agglomération.

Ainsi, le plan directeur cantonal fixe la stratégie cantonale à long et à moyen terme du développement des transports publics. Il fait l'objet d'une adoption par le Grand Conseil.

- **Le programme de législation**

Le programme de législation, présenté par le Conseil d'Etat, définit les objectifs et les moyens pour les atteindre, ainsi que son calendrier. L'actuel programme porte sur la période 2012 – 2017 et fixe les objectifs à moyen terme. Le développement des transports publics s'inscrit dans l'axe no 4 «Investir – innover – faire rayonner le canton ». La mesure 4.3 porte sur le développement des « transports publics et de la mobilité : investir et optimiser ». Il définit les actions à conduire à moyen terme.

Dès lors, on ne comprend pas la nécessité de développer, pour les transports publics, de nouveaux documents de planification, distincts du cadre du plan directeur cantonal et du programme de législation (voir recommandations 1, 2 et 3) dont le but est justement de coordonner l'ensemble des actions du canton qui ont un impact sur le développement territorial. L'élaboration en 2006 du rapport « Stratégie cantonale de développement des transports publics » visait à combler l'absence de plan directeur cantonal à jour, le texte en vigueur datant de 1987.

**Compétence des communes pour les transports public urbains », à l'exception des lignes urbaines en site propre (métros m1 et m2)**

(voir notamment recommandation no 1)

Les communes assurent la fonction « d'autorité organisatrice des transports urbains ».

L'Etat apporte une contribution subsidiaire en finançant la moitié des charges financières et le 12.5% des autres charges d'exploitation (article 18 de la loi cantonale sur les transports publics). La part du canton représente ainsi le tiers environ de la subvention totale, alors que celle des communes représente environ les deux tiers.

Il n'appartient donc pas au canton de fixer aux communes les principes de planification du développement des offres de transport public urbain (voir notamment : recommandation no 1, lettre b). Au demeurant, les communes urbaines développent régulièrement leurs réseaux compte tenu de l'évolution de l'urbanisation, des politiques communales de mobilité et des besoins de transport locaux. La coordination avec le canton est par ailleurs assurée pour les communes appartenant à des agglomérations dans le cadre des projets d'agglomération.

**Objectifs quantitatifs et qualitatifs à assigner aux entreprises de transport public**

(voir recommandations no 4, 5, 8 et 9)

Le processus de commande de prestations de transport public dans le trafic régional des voyageurs (TRV) est fixé dans l'Ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV ; RS 745.16). Cette ordonnance est contraignante pour le canton.



Pour mémoire, la Confédération finance le 50% des indemnités ou subventions allouées pour le TRV, le canton de Vaud en finance l'autre 50%.

L'Office fédéral des transports (OFT) est en charge de l'application de cette ordonnance. Il s'oppose en particulier à ce que les cantons introduisent des règles particulières dans le processus de commande.

Les dispositions suivantes de l'OITRV définissent des indicateurs concernant les prestations offertes :

- Article 6 OITRV fixe les conditions générales d'indemnisation :

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons indemnisent ensemble une offre du trafic régional de voyageurs:

a. si la ligne a une fonction de desserte conformément à l'art. 5 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV);

b. si la ligne relie des localités ou parties de localités non encore desservies (desserte multiple), à moins qu'elle n'assure une liaison supplémentaire importante;

e. si la ligne présente une rentabilité minimale;

<sup>3</sup> L'Office fédéral des transports (OFT) fixe les conditions de la rentabilité minimale des lignes dans des directives: pour ce faire, il tient compte des besoins liés au développement économique des régions défavorisées du pays et des indices visés à l'art. 20. Les conditions sont vérifiées périodiquement et adaptées aux circonstances actuelles.

Le taux de couverture des charges par les recettes constitue l'indicateur principal de suivi financier. L'article 20 prescrit les dispositions applicables à l'élaboration d'un «système d'indices»: « L'OFT établit des indices relatifs aux différentes lignes en se fondant sur les offres et sur la comptabilité analytique. Les indices et les indicateurs sont mis à disposition des cantons et des entreprises de transport sous une forme appropriée ».

L'article 7 fixe l'étendue de l'offre commandée :

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande.

<sup>2</sup> La Confédération et les cantons assurent une desserte minimale de quatre paires de courses si la demande moyenne sur la section la moins fréquentée d'une ligne atteint au moins 32 personnes par jour.

<sup>3</sup> Une offre de 18 paires de courses à la cadence horaire intégrale doit être fournie si la demande moyenne sur la section la plus fréquentée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour.

<sup>4</sup> L'offre peut être étoffée au-delà de la cadence horaire lorsque :

a. des raisons de capacité l'exigent et que le taux d'utilisation est suffisant;

b. les objectifs de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement l'exigent, notamment lorsqu'il est possible d'acquiescer ainsi d'importants marchés supplémentaires.

Les modalités sont précisées à l'article 8.





L'OFT a ainsi établi un tableau fixant le rapport entre la demande en voyageurs par jour sur la section la plus chargée et l'offre en nombre de paires de courses par jour (tableau en annexe). En cas de dépassement d'offre, la Confédération plafonne sa contribution. Ce tableau sert d'outil principal pour la définition de l'offre dans un processus de suivi permanent. L'introduction progressive de systèmes de comptages automatiques des montées et des descentes aux portes des véhicules permet d'améliorer la qualité des données sur la demande de transport des voyageurs et de comparer la planification et les résultats effectifs.

L'article 9 « Qualité de l'offre » prescrit que « L'OFT crée un système national pour mesurer la qualité de l'offre et des prestations des entreprises du trafic régional de voyageurs. Il associe les cantons et les entreprises de transport à cette mesure ».

La mise en œuvre de cette disposition est actuellement à l'étude. L'OFT doit mettre en place un dispositif qui n'accroisse pas de manière disproportionnée les charges des entreprises compte tenu des restrictions budgétaires imposées simultanément par les pouvoirs publics. Du point de vue du Service de la mobilité, il s'agit en première priorité de mesurer le respect de la tenue des horaires. Cela nécessite de disposer de centrales de régulation du trafic permettant de comparer à tout instant l'horaire effectif de circulation et l'horaire théorique, puis de consolider ces informations dans une base de données.

Les mêmes indicateurs doivent être appliqués aux lignes urbaines qui ne sont pas subventionnées par la Confédération par nécessité d'unification pour les entreprises qui exploitent tant des lignes régionales que des lignes urbaines.

Le Service de la mobilité doit dès lors se baser sur les directives de l'OFT et ne pas vouloir développer de système propre pour des indicateurs (voir recommandations no 4, 5, 8 et 9).

#### Durée des conventions pour l'octroi des subventions

(voir recommandation no 6)

La durée des conventions pour l'octroi de subventions est fixée dans la réglementation fédérale :

- Pour le secteur de l'infrastructure ferroviaire, l'Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF ; RS 742.120) est applicable. La durée des conventions est fixée à quatre ans selon la décision des Chambres fédérales du 21 septembre 2012 concernant la période 2013 – 2016. Les conventions ont été signées entre l'OFT, le canton et les entreprises ferroviaires pour cette période.
- Pour le secteur du trafic régional voyageurs, l'OITRV est applicable. Son article 11, « Déroulement, délais », fixe à l'alinéa 1 que « La procédure de commande est exécutée pour une période d'horaire; celle-ci dure en général deux ans ».

Il convient de relever que dans la réalité, les horaires peuvent être modifiés chaque année, notamment en cas de mise en service de nouvelles infrastructures ferroviaires permettant une augmentation des cadences et des adaptations d'horaire. Ainsi, durant la période horaire 2014 – 2015, au changement d'horaire de décembre 2014, la cadence semi-horaire sera introduite sur la ligne Yverdon-les-bains – Payerne – Fritourg suite à la réalisation d'un nouveau point d'évitement à Cheyres. Le réseau des lignes de bus de la région sera simultanément adapté.





Dans la pratique, vu les nombreuses évolutions des conditions cadre et des adaptations apportées à l'offre de prestations, il est plus simple d'établir un mandat de prestations annuel, plutôt que de devoir signer des avenants à une convention portant sur deux ans.

### Mesure de l'efficacité de la politique des transports publics

(voir recommandation no 7)

L'objectif n°2 du programme de législature 2012 – 2017 « Action contre le réchauffement climatique, promotion des énergies renouvelables et des transports publics » présente l'engagement de l'Etat de Vaud pour le développement durable. En matière de mobilité, l'indicateur retenu est « la répartition modale du transport des personnes » (page 23). En 2017, l'objectif est d'atteindre une part de 69% des transports individuels dans le total des distances parcourues.

Cet indicateur permet de mesurer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de développement des transports publics et des subventions qui sont accordées par le canton aux transports publics. Celles-ci portent principalement sur le trafic régional et le trafic local des voyageurs. En revanche, le canton ne finance pas le trafic national des voyageurs (trafic Grandes lignes CFF) qui assure le 60% environ de l'ensemble des distances parcourues dans le canton. L'efficacité se mesure ainsi par le transfert modal, indicateur qui tient compte des déplacements en transports individuels motorisés. Ces derniers assurent toujours la part prépondérante des déplacements dans le canton.

Dès lors, il ne semble pas judicieux de développer de nouveaux indicateurs pour mesurer l'efficacité de la politique des transports publics et de leur subventionnement (voir recommandation no 7). Le suivi de l'indicateur de « la répartition modale du transport des personnes » représente déjà une tâche très importante pour présenter des résultats fiables.

Enfin, plusieurs recommandations tendent à accroître le travail administratif du service, sans qu'il n'en résulte des plus-values évidentes, ni une amélioration de l'efficacité du service. Bien évidemment, les recommandations proposées qui permettent d'affiner les processus, notamment dans le domaine de l'octroi et du suivi des subventions, seront prises en compte.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Madame et Messieurs, nos compliments distingués.

LE CHEF DE SERVICE :

Vincent Krayenbühl

#### Annexe :

- Tableau de l'Office fédéral des transports (OFT) pour le trafic régional voyageurs (TRV) présentant le rapport « demande / offre »

#### Copie (avec annexe) :

- Mme Nuria Gorrite, conseillère d'Etat, cheffe du DIRH
- M Michel Rühattel, secrétaire général DIRH

Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH)  
Service de la mobilité (SM)



BUNDESAMT FÜR VERKEHR  
OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS  
UFFICIO FEDERALE DEI TRASPORTI  
FEDERAL OFFICE OF TRANSPORT

Beilage 3  
Annexe 3  
Allegato 3

### Verhältnis Nachfrage / Angebot im RPV

TRV rapport demande / offre

TRP rapporto domanda / offerta

Nachfrage demande domanda	Anzahl Kurspaare paires de courses coppie di corse
32	4
40	5
60	6
80	7
110	8
130	9
160	10
190	11
230	12
260	13
300	14
340	15
390	16
430	17
480	18
500	18
750	22

Nachfrage demande domanda	Anzahl Kurspaare paires de courses coppie di corse
1000	25
1250	28
1500	31
1750	33
2000	35
2500	39
3000	42
3500	45
4000	48
4500	51
5000	54
5500	57
6000	60
6500	63
7000	66
7500	69
8000	72

## 7. REPONSE DE LA COUR DES COMPTES AUX OBSERVATIONS DU SERVICE DE LA MOBILITE

La Cour maintient ses constatations et recommandations, notamment pour les raisons suivantes :

- La stratégie cantonale ne comprend pas certains éléments importants pour la cohérence de l'action de l'administration avec les objectifs politiques de mobilité durable et de rééquilibrage de la répartition modale ;
- Le canton n'a pas défini d'objectifs de développement de l'offre de transports publics qui soient clairs, mesurables et définis dans le temps, condition indispensable à la mesure de l'efficacité ;
- Le pilotage des prestations n'est pas suffisamment développé au vu des exigences légales et des attentes des usagers ;

En l'état, la Cour constate que le Service de la Mobilité n'a pas mis en place un dispositif permettant le contrôle du respect du principe d'efficacité tel qu'il ressort de la loi sur les subventions et de la loi sur les participations.

## ANNEXES

Annexe I : Un modèle de gestion à revoir .....	85
Annexe II : Les réformes dans le domaine des transports publics .....	92
Annexe III : L'approche de planification intégrale des transports publics .....	96
Annexe IV : Extrait des informations relatives aux projets d'agglomération figurant dans les documents stratégiques du canton .....	97
Annexe V : Fiche « vue d'ensemble de l'offre TRV » requise par l'OFT pour les prestations qu'il co-finance .....	99
Annexe VI : Processus budgétaires du canton et de la confédération en matière de transports publics .....	100
Annexe VII : Objectifs du canton actionnaire .....	101
Annexe VIII : La Cour des comptes en bref .....	103

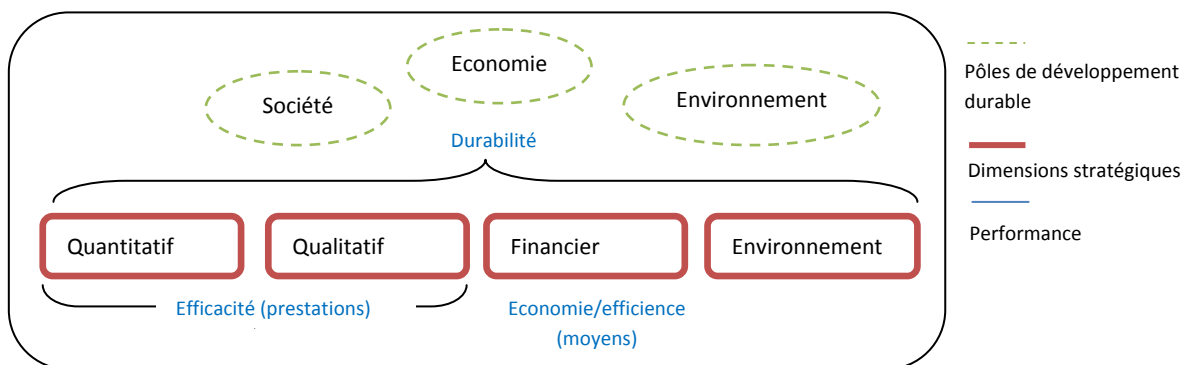
## ANNEXE I : UN MODÈLE DE GESTION À REVOIR

Les recommandations formulées ci-dessus impliquent l'amélioration voire l'introduction de certains documents stratégiques pour permettre d'établir et de communiquer des objectifs SMART et poser ce faisant les bases nécessaires à un examen périodique de l'efficacité de la stratégie cantonale.

### *Stratégie cantonale des transports publics*

Ce document présente, dans le respect du cadre fixé par le PDCn, les **orientations stratégiques** du canton en matière de développement des transports publics qui découlent de l'objectif politique d'une mobilité durable soit d' « *une mobilité dont le coût est économiquement acceptable, qui favorise les solidarités territoriale, sociale et intergénérationnelle et qui diminue ses impacts sur l'environnement* ». Les lignes directrices qu'il contient portent non seulement sur le développement différencié selon les territoires (développement dans les agglomérations, rabattement et service public dans les régions), mais abordent aussi les diverses dimensions d'une offre attractive et efficace (développement quantitatif et qualitatif) des différents moyens de transport, les buts environnementaux et financiers du canton, ainsi que les différentes clientèles-cibles (pendulaires, loisirs, tourisme) en lien avec les autres politiques cantonales (politique régionale et touristique). Le réseau vaudois devant « *relier toutes les régions à un même réseau cohérent, dense et connecté aux autres cantons* », le document communique la vision du canton sur les différents trafics (grandes lignes, régional et urbain), vision défendue auprès des différentes autorités organisatrices (Confédération, régions, communes, France) et des entreprises.

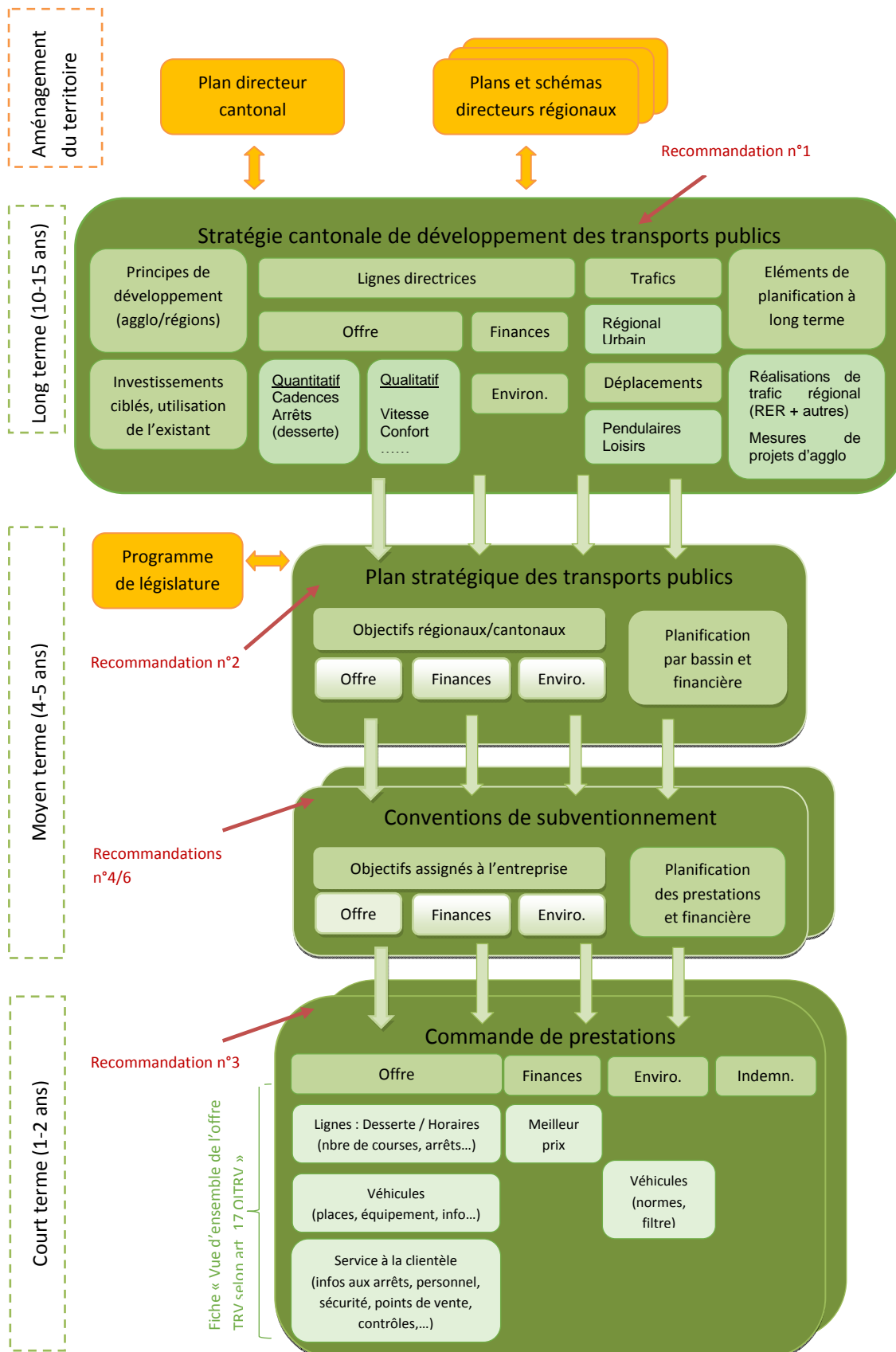
**Illustration 19 : Lien entre le développement durable et la performance**



Source : Cour des comptes

Le document fait également état des intentions à long terme de développement de l'offre de transports publics. Avec un horizon de 10 à 15 ans, il indique les priorités envisagées et les principaux éléments de la **planification à long terme** du canton, éventuellement décomposés en étapes. Le document est mis à jour périodiquement, en fonction notamment de l'évolution de la planification à moyen terme.

Illustration 20 : Représentation schématique des instruments de pilotage des subventions recommandés par la Cour des comptes



### *Plan stratégique des transports publics*

Le document présente la **planification à moyen terme de l'offre de transports publics** prévue par le canton sur la base des travaux menés avec les entreprises de transports afin de répondre aux besoins existants, voire de créer une demande supplémentaire grâce à une offre attractive, dans la perspective d'augmenter la part modale des transports publics. Pour prendre en compte les divers intérêts en jeu et en favoriser l'acceptation, cette planification résulte d'un processus actif de consultation des parties intéressées (communes, régions, agglomérations, associations) et est présenté aux Commissions thématique et de surveillance du Grand Conseil. Compte tenu de la taille du canton de Vaud, le document présente les besoins et l'évolution de l'offre prévue par bassin. Il fait état de manière transparente des priorités données par le gouvernement au sein d'un même bassin (entre le trafic régional et le trafic urbain) et entre les bassins. Il est accompagné d'une planification financière.

Déclinés à partir de la stratégie cantonale et construits sur la base de l'offre planifiée, des **objectifs** par bassin de transport et/ou cantonaux sont établis concernant la fréquentation, l'offre quantitative et qualitative mais aussi les aspects financiers et environnementaux du canton. Limités en nombre et centrés sur l'essentiel, les objectifs renforcent le pilotage stratégique exercé par le canton sans engendrer de coûts disproportionnés. Ces objectifs sont SMART. Clairement formulés à un horizon de 4 ans, ils font état du développement prévu. Leur atteinte est mesurable grâce à l'utilisation d'indicateurs adéquats et de valeurs-cibles. La planification financière définit le coût de l'offre, en tenant compte tant des investissements en infrastructure et en matériel roulant que des coûts d'exploitation induits et donne ainsi une assurance quant au caractère réalisable des objectifs qui y sont liés.

#### **Exemple de formulation d'objectifs stratégiques cantonaux à moyen terme SMART et cohérents avec l'objectif d'une mobilité durable**

##### ***Augmenter la fréquentation des transports publics de x%***

grâce à **une offre attractive et efficace** (satisfaction des usagers de x%) reposant sur

- a) Une augmentation de l'offre de x% (en voyageurs km) obtenue notamment grâce à l'augmentation des cadences
- b) Une amélioration de la qualité des transports publics fondée sur:
  - la ponctualité (x%)
  - .....

qui **ménage l'environnement** en

- a) limitant ses impacts sur la qualité de l'air (émissions de CO<sub>2</sub> : .....
- b) étant efficace sur le plan énergétique (taux d'occupation :...)

et dont le **financement** est assuré grâce à

- a) l'amélioration du taux de couverture de x%
- b) .....

L'atteinte de ces objectifs de développement des transports publics est **évaluée tous les 4 ans** et permet au Département de déterminer si l'offre a été développée comme prévu et si elle a généré l'augmentation de fréquentation espérée, si son financement a été maîtrisé et si les impacts sur l'environnement n'ont pas été excessifs. Si ce n'est pas le cas, il revient au Département d'examiner les causes des écarts et de prendre les mesures correctrices nécessaires. Le Département dispose ainsi d'informations qui lui seront utiles pour satisfaire l'exigence d'examen périodique des subventions

requis par la LSubv. La communication de l'évolution de l'offre et des résultats au public peut permettre de renforcer l'image des transports publics et attester de l'action du gouvernement pour leur développement.

### *Conventions de subventionnement*

Ces conventions, élaborées en collaboration avec les co-commanditaires (OFT pour le trafic régional, communes pour le trafic urbain), sont conclues avec chacune des entreprises bénéficiaires des subventions cantonales. Elles établissent les droits et obligations du canton (voire des co-commanditaires) et des entreprises concernant la réalisation de l'offre planifiée en définissant notamment :

- les **bases légales** sur lesquelles reposent les subventions
- des **objectifs assignés** à l'entreprise, constituant la base des objectifs définis à moyen terme pour le canton (objectifs d'offre quantitatifs et qualitatifs, financiers et environnementaux aux entreprises). Ces objectifs sont assortis d'indicateurs et de valeurs-cibles à atteindre pour les 4 ans à venir. Compte tenu de leur petite taille, la plupart des entreprises vaudoises disposent de ressources administratives très limitées. C'est pourquoi, et afin de ne pas engendrer de coûts disproportionnés, ces objectifs et indicateurs sont limités en nombre (axés sur les éléments clés) et tiennent compte de la disponibilité et de la fiabilité des données. Leur sélection a été effectuée en collaboration avec les entreprises disposant déjà d'un système qualité (notamment TL, MBC) et avec l'OFT (projet de système qualité). La définition des indicateurs, les données utilisées, les méthodes de calcul, la définition du caractère « atteint » des objectifs sont réglés dans la convention.

### *Exemples d'objectifs à inclure dans les conventions de subventionnement*

Aspect	Objectif	Indicateurs	Valeurs cibles			
			N1	N2	N3	N4
Offre quantitative	Augmenter la fréquentation	Nombre de voyageurs-km par an	..	..	..	..
	Augmenter l'offre	Nombre de sièges-km	..	..	..	..
Offre qualitative	Amélioration de la ponctualité		..	..	..	..
	Amélioration de la satisfaction des clients	Degré de satisfaction	..	..	..	..
Environnement	Réduction des émissions de CO2		..	..	..	..
	Réduction du bruit		..	..	..	..
Maîtrise des coûts	Amélioration de la couverture des coûts	Taux de couverture des coûts (%)	..	..	..	..

- les **prestations** concernant le réseau, le matériel roulant et l'offre prévue dans le plan directeur (cadences, mises en service de lignes,...) (rappel : l'infrastructure ferroviaire fait l'objet d'une convention distincte)
- les **engagements pris par l'entreprise** (en matière de gestion, de contrôle interne et de gouvernance ; de recherche de solutions innovantes en matière d'offre et de tarifs ; de respect du cadre légal et réglementaire,...) établis en fonction des risques et attentes spécifiques à chaque entreprise ainsi que les **engagements du canton** (collaboration avec l'entreprise, information



avant tout appel d'offres, engagement à prendre les dispositions nécessaires lui incombant pour la réalisation des objectifs,...)

- les **subventions cantonales** (indemnités d'exploitation, d'amortissement, prêts et garanties) que le canton prévoit d'octroyer pour la réalisation des prestations en question, sous réserve des résultats du processus budgétaire annuel du canton (et co-commanditaires) et de la procédure bisannuelle de commande de prestations (pouvant inclure certains ajustements) ; les échéances de versement et les adaptations prévues de la subvention en lien avec des facteurs extérieurs sont également convenues.
- les **obligations de reporting régulier** sur la réalisation des prestations et l'atteinte des objectifs (tableaux de bord, rapport annuel) et les **possibilités de contrôle**, ainsi que les **mesures prévues** en cas de non atteinte des objectifs.
- les **voies de recours** des deux parties.

Le canton dispose ainsi d'une base contractuelle solide lui permettant de fixer clairement ses exigences et de pouvoir réagir en cas de manque de performance des entreprises. Les entreprises, qui sont force de proposition, ont connaissance des objectifs poursuivis par le canton et reçoivent, même s'il n'est pas définitif, un engagement sur le plan financier du canton.

Annuellement au moins, le Service de la Mobilité effectue le suivi des prestations réalisées et de l'atteinte des objectifs par les entreprises, conformément au dispositif prévu dans la convention. Ce suivi fait l'objet au sein du Service de la Mobilité de procédures formalisées (art. 8 RLSubv). Si les prestations rendues ne sont pas satisfaisantes, le Service prend ou propose au/à la Chef(fe) de Département des mesures correctrices, voire des sanctions (réduction de la subvention, appel d'offre,...) envers l'entreprise.

### *Commandes de prestations*

Les commandes de prestations qui, suite à une modification de l'OITRV, s'effectuent depuis 2013 selon un rythme bisannuel, continueront de servir à passer la commande définitive de prestations, en tenant compte du budget adopté pour l'année à venir, respectivement du budget prévu pour l'année suivante, et des variantes proposées par les entreprises en fonction de l'évolution des besoins. Ces commandes de prestations s'effectuent de la même manière que actuellement, comme prévu par l'OITRV.

### *Rôles et responsabilités au sein de l'administration cantonale*

Dans le respect du cadre posé par le cadre légal (fédéral et vaudois) et par le Plan directeur cantonal, le **Conseil d'Etat** définit la **stratégie cantonale** de développement des transports publics (art. 3 al. 2 let.a LTPu). Il nomme en temps opportun les représentants aux Conseils d'administration des entreprises de transports publics après examen de la proposition dûment argumentée par le Département (art. 7 al. 1 LPECPM) et charge ceux-ci de veiller à la mise en œuvre de la convention de subventionnement ainsi qu'à la bonne gestion générale des entreprises et à la préservation de l'image de l'Etat de Vaud au travers de leurs activités. Il délègue au Département et au DFIRE le suivi des participations mais décide le cas échéant des mesures correctives proposées par ceux-ci (art. 15 et 17 LPECPM). Sur le plan des subventions, le Conseil d'Etat adopte le rapport périodique sur les subventions de l'Etat, parmi lesquelles figurent les subventions aux entreprises de transport public (art. 28 al.1 LSubv).

En application de la stratégie cantonale, le **Département** établit tous les 4 ans le **plan stratégique des transports publics** (art. 4 al. 1 let. b LTPu) qu'il soumet à la consultation des parties intéressées. Une fois adopté par le Conseil d'Etat, le plan est présenté à la Commission thématique des transports, à la Commission des finances et à la Commission de gestion qui sont ainsi informées de manière à pouvoir prendre les décisions budgétaires en toute connaissance de cause. La réalisation du plan directeur et l'atteinte des objectifs est évaluée tous les 4 ans par le Département ; les résultats de l'évaluation alimentent l'élaboration du plan directeur de la période suivante ainsi que le rapport d'examen périodique des subventions requis par l'art. 12 RLSbv. Sur la base du plan directeur des transports publics, le Département conclut des **conventions de subventionnement** de même durée avec chacune des entreprises de transports publics (art. 4 al. 1 let. a LTPu / art. 4 let. a, art. 4c al. 1 et art. 6a LTPu révisée/ art. 13 al. 2 LSubv). Ces conventions de subventionnement sont transmises aux représentants du canton au sein des Conseils d'administration afin de les informer des objectifs stratégiques poursuivis par le canton en matière de développement des transports publics. Leur mise en œuvre constitue une de leurs tâches d'administrateurs. Pour le reste, ils sont chargés de veiller à la bonne gestion globale de l'entreprise (art. 6 al.1 LPECPM). Le Département effectue pour le compte du Conseil d'Etat le suivi des représentants aux Conseils d'administration (art. 15 LPECPM); il leur communique à ce titre les objectifs stratégiques mis à jour, suit leur activité et veille à l'absence de conflit d'intérêt et obtient de leur part le suivi de l'activité des entreprises et de la mise en œuvre des objectifs stratégiques du canton. Il donne également les instructions des représentants à l'AG et en fait le suivi (art. 14 LPECPM).

Dans ce cadre, le **Service de la Mobilité** commande les prestations auprès des entreprises (selon la pratique actuelle et en conformité avec l'art. 4a al. 1 let.a LTPu révisée) en application du Plan directeur des transports publics et de la convention de subventionnement et en fonction du budget disponible. Le Service effectue en complément du suivi financier également un suivi de l'utilisation de la subvention (art. 27 al. 1 LSubv/art. 4b al. 1 LTPu révisée) ainsi qu'un suivi des prestations rendues et de l'atteinte des objectifs fixés dans la convention. Ces travaux de suivi font l'objet de procédures internes et sont formalisés (art. 27 al. 2 et 3 LSubv).

**Illustration 21 : Aperçu de la répartition des compétences entre les autorités cantonales**

	Politique des transports publics	Gestion des subventions	Gestion des participations
<b>Grand Conseil</b>	Légifère en matière de transports publics (LTPu) et adopte le plan directeur cantonal	Traite les propositions du Conseil d'Etat découlant de l'examen des subventions	Les CoFin/CoGes reçoivent un rapport succinct du Conseil d'Etat sur le suivi des participations et informent le Grand Conseil du suivi général des participations par le biais de leurs rapports annuels
<b>Conseil d'Etat</b>	Adopte la stratégie cantonale des transports publics et le Plan directeur des transports publics	Adopte le rapport périodique sur l'examen des subventions (du canton en général) et propose les modifications légales ou les suppressions de subventions éventuelles après consultation du Département.	Nomme les représentants au Conseil d'administration et signe leurs lettres de mission. Suit l'activité des entreprises et se prononce sur les mesures correctives nécessaires proposées par le Département et/ou le DFIRE
<b>Département</b>	Etablit la stratégie cantonale et le Plan directeur des transports publics à moyen terme en s'appuyant sur le Service	Signe les conventions de subventionnement avec les entreprises	Propose les candidats pour la nomination des représentants au Conseil d'administration Donne les instructions aux représentants à l'AG et en fait le suivi

<b>Service</b>	Commande les prestations de transports publics aux entreprises	Vérifie le respect des conventions de subventionnement et à ce titre effectue notamment le suivi des prestations et des objectifs qui y sont fixés.	Rencontre pour le compte du Conseil d'Etat, sur délégation du Département, les représentants aux Conseils d'administration et à ce titre communique les objectifs stratégiques de l'Etat actionnaire mis à jour (parmi lesquels figure le suivi de la mise en œuvre de la convention de subventionnement), suit l'activité des représentants ainsi que l'atteinte des objectifs stratégiques.
----------------	--	---	---

\*\*\*

## ANNEXE II : LES RÉFORMES DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS PUBLICS

Les transports publics connaissent des réformes légales depuis de nombreuses années. Ce processus doit être compris comme un processus visant à adapter les transports publics, et notamment le trafic ferroviaire, aux conditions actuelles. Le système, fruit de l'histoire, a été transformé progressivement par la révision de la LCdF au 1<sup>er</sup> janvier 1996 et par la réforme des chemins de fer 1 au 1<sup>er</sup> janvier 1999. La réforme des chemins de fer 2 a pour objectif de poursuivre l'amélioration de l'efficacité des transports publics et l'optimisation du rapport coûts-efficacité auxquelles les deux réformes précédentes ont déjà contribué afin d'assurer l'offre d'un système ferroviaire attrayant et performant.<sup>72</sup>

### 1. REVISION DE LA LOI SUR LES CHEMINS DE FER (01.01.1996)<sup>73</sup>

Cette révision a consisté en une restructuration du financement du trafic régional. Principalement, elle a introduit le principe de la commande et éliminé les différences de traitement entre les moyens et les entreprises de transport puisque dans tous les cas la commande se fait conjointement entre la Confédération et les cantons, indépendamment de l'entreprise prestataire.

Le principe de la commande remplace le principe de couverture du déficit. La Confédération et les cantons commandent les offres des CFF, du CarPostal et des autres entreprises de transport à un prix convenu à l'avance sur la base d'un compte prévisionnel ; ils ne couvrent plus les déficits a posteriori. Ce système a pour effet de renforcer la responsabilité de l'entreprise. Afin de mettre en œuvre le nouveau modèle, la révision a également introduit la subdivision comptable en secteurs distincts (infrastructure, transport régional de voyageurs,...).

### 2. REFORME DES CHEMINS DE FER 1 (01.01.1999)<sup>74</sup>

La réforme comprenait quatre mesures applicables à toutes les entreprises de chemins de fer (séparation de l'infrastructure et du transport sur le plan comptable et organisationnel, accès au réseau, extension du principe de commande à toutes les indemnités et libéralisation du trafic marchandise) mais aussi des mesures destinées à rendre les CFF plus autonomes (révision du rapport entre les CFF et l'Etat, transformation de la régie fédérale en SA de droit public avec loi spéciale et désendettement). Cette réforme reprenait les exigences de l'UE<sup>75</sup> visant à détacher les chemins de fer de l'Etat de l'administration étatique et à instaurer la concurrence sur le réseau ferroviaire, surtout pour le trafic marchandises.

### 3. REFORME DES CHEMINS DE FER 2

Dans le contexte d'une concurrence entre le rail et la route et d'une volonté politique d'un transfert des parts modales vers le rail, la réforme des chemins de fer 2 vise à augmenter l'efficacité des transports publics et à assurer un système ferroviaire performant. Elle veut pour cela que l'investissement des deniers publics s'appuie sur un meilleur rapport coûts-utilité. La réforme porte ainsi sur la révision et l'harmonisation du financement de l'infrastructure ferroviaire mais elle doit

---

<sup>72</sup> 05.028 Message du CF sur la réforme des chemins de fer 2, p. 2280 et 2288

<sup>73</sup> 05.028 Message du CF sur la réforme des chemins de fer 2, p. 2280

<sup>74</sup> 05.028 Message du CF sur la réforme des chemins de fer 2, p. 2280 et 2281

<sup>75</sup> Directive 91/440/CE du Conseil du 29.07.1991 relative au développement de chemins de fer communautaires

aussi faciliter le trafic international et régler l'engagement des services de sécurité dans les transports publics.

En 2005, « le Parlement a rejeté le projet de réforme des chemins de fer 2 en chargeant le Conseil fédéral de la détailler en plus petites tranches. Le Conseil fédéral en a donc revu les divers éléments et il les soumet de nouveau au Parlement sous forme de paquets partiels »<sup>76</sup>

*Premier paquet de la réforme : la révision des actes normatifs sur les transports publics (RevTP, 01.01.2010)*

Ce premier paquet comprenait les éléments les moins contestés de la réforme. Il s'agissait surtout de légiférer clairement sur la protection des voyageurs et sur les services de sécurité des transports publics.

*Deuxième paquet de la réforme : amélioration de l'interopérabilité et de la sécurité et meilleure définition des mises au concours (ReChe, 01.12.2012 et 01.07.2013)<sup>77</sup>*

Voté en mars 2012, ce paquet doit améliorer les conditions cadres en vue du transfert du trafic marchandises de la route au rail et d'un transport de voyageurs performant. C'est pourquoi, il reprend d'importants contenus des directives de l'UE sur l'interopérabilité et la sécurité pour limiter les entraves au trafic ferroviaire entre la Suisse et les Etats limitrophes et règle plus précisément les mises au concours.

Une première série de mesures est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Il s'agit de l'obligation pour le gestionnaire d'infrastructure d'autoriser les entreprises de transport ferroviaire à **accéder sans discrimination à son réseau** (art. 9a LCdF) et des mesures possibles en cas d'infraction commise notamment par les voyageurs (art. 20, 57,58, 60 LTV).

Le gros du paquet est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013. Suite aux gains d'efficacité consécutifs aux mises au concours effectuées depuis 1996 dans le secteur des bus, les **mises au concours du TRV commandé sur la route** sont régies de manière détaillée et sont obligatoires dans certaines circonstances alors que pour le rail elles restent seulement possibles. Les commanditaires mettent au concours sous certaines conditions, notamment une planification préalable et transparente des mises au concours. Si les prestations sont satisfaisantes et juridiquement correctes, les entreprises de transport sont protégées contre les mises au concours pendant la durée de la concession. A l'inverse, les commanditaires peuvent mettre la prestation au concours si l'entreprise ne remplit pas correctement ses obligations ou si, alors que la mise au concours est prévue comme sanction, elle n'atteint pas en plusieurs points ou en un point essentiel les objectifs d'une convention d'objectifs ou n'est pas parvenue à améliorer son offre comme requis dans une convention d'adjudication précédente. En cas d'objectifs d'une convention d'objectifs non atteints, l'OFT peut également lui retirer la concession. Les mises au concours sont par ailleurs désormais intégrées également dans la **procédure d'octroi et de révision des concessions**, qui a été revue.

Une autre nouveauté importante est l'introduction de l'obligation pour les commanditaires, dans le cas où il est prévu d'affecter des moyens d'exploitation ou d'infrastructure à des lignes de chemin de fer dont le **degré de couverture des coûts est inférieur à 30 %**, d'examiner si des **offres alternatives**

<sup>76</sup> <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02386/index.html?lang=fr>

<sup>77</sup> Loi sur la réforme des chemins de fer 2 et « Adaptations d'ordonnances dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> partie de la réforme des chemins de fer 2 – Transport des voyageurs – Rapport explicatif pour l'audition du 09.10.2012

seraient réalisables avec un meilleur rapport coût-utilité, tout en tenant compte des enjeux de politique régionale, d'aménagement du territoire, d'environnement, des besoins des handicapés, ... (art. 19 al.3 et 4 LTV). Cette disposition s'inscrit dans le projet « réexamen des tâches de la Confédération » destinée à assurer une politique financière supportable à long terme et prévoyant notamment l'examen sur tout le territoire des lignes à faible rentabilité afin de savoir s'il n'existe pas de solution de rechange plus économique que l'offre ferroviaire, le plus souvent un transport par bus et s'il ne conviendrait pas d'opérer un transfert du rail au bus.

Parmi les autres changements importants, on relève le passage de la **périodicité de la procédure de commande** de 1 an à 2 ans<sup>78</sup> et l'introduction d'un **plafond de dépenses** voté tous les 4 ans – avec son échelonnement dans le temps – par l'Assemblée fédérale pour le financement de l'indemnisation des coûts non couverts des prestations commandées.

### *Un changement de règles de financement et du pilotage de l'infrastructure<sup>79</sup>*

Le projet refusé en 2005 prévoyait de simplifier les règles de financement, mais le nouveau système proposé n'a pas été retenu. Le projet FAIF (Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire) doit apporter un nouveau régime de financement. Voté par les Chambres fédérales en 2013 et sera soumis au peuple début 2014. Afin de garantir le financement à long terme du réseau ferroviaire, le projet prévoit la création d'un fonds de financement illimité dans le temps et un programme stratégique de développement de l'infrastructure.

- Le principe veut que tous les coûts d'exploitation, d'entretien et d'aménagement de l'infrastructure soient financés par le nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire, permanent, alimenté par les recettes actuelles allouées au FTP et des moyens provenant du budget ordinaire de la Confédération prévus jusqu'ici pour l'exploitation et le maintien de l'infrastructure. Trois nouveaux instruments de financement s'y ajoutent : des recettes supplémentaires à travers la fixation d'un plafond pour la déduction des frais de transport, l'augmentation du prix du sillon (adaptations tarifaires pour les usagers) et une nouvelle solution de financement avec les cantons. Les cantons contribueront au financement des infrastructures fédérales pour CHF 200 millions de plus en échange d'une offre substantiellement améliorée pour les lignes nationales.<sup>80</sup>
- Le programme stratégique de développement doit permettre d'étendre l'infrastructure ferroviaire par étapes jusqu'en 2050, afin de créer davantage de capacités. Les différentes étapes d'aménagement seront soumises au Parlement tous les 4 à 8 ans. Une première étape devrait être réalisée d'ici 2025 environ.

Si la réforme est acceptée, le crédit-cadre 2013-2016 sera pour le canton de Vaud le dernier porté conjointement avec la Confédération. Ensuite, ce sera le fonds d'infrastructure ferroviaire national qui prendra en charge le développement de l'infrastructure. Avec l'amélioration substantielle de l'offre des lignes nationales, le rapport de la Commission des infrastructures liées aux transports et à la

<sup>78</sup> Afin de réduire les charges inhérentes à la présentation des offres et permettre aux commanditaires comme aux entreprises de transport de s'occuper plus à fond de la planification stratégique de l'offre. En ce qui concerne les marges de manœuvre des commanditaires, cela ne change pas beaucoup de choses, étant donné que les principaux travaux de planification étaient déjà axés sur une période d'horaire de deux ans (05.028 p. 2328)

<sup>79</sup> Faits et arguments concernant les TP suisses, UTP, 2012

<sup>80</sup> L'augmentation de la contribution des cantons pouvait se faire selon deux variantes : soit le co-financement des gares, soit via un fonds fédéral ; le canton de Vaud avait préavisé comme la plupart des cantons pour la solution des gares mais les Chambres fédérales ont opté pour le système du pot commun (Rapport sur CC 2013-2016).

mobilité sur le crédit-cadre juge que « *ce système est favorable pour le canton à court et moyen terme, mais que ses conséquences à long terme sont difficiles à estimer. Le canton sera consulté sur la rétrocession de l'argent pour des investissements sur les lignes ferroviaires du canton, mais comme les cantons sont en compétition, le nouveau système va impliquer plus de lobbying de la part du canton. Il s'agira de ne pas être passif, de conduire un autre type de travail, un peu comme pour les projets d'agglomération* ». <sup>81</sup>

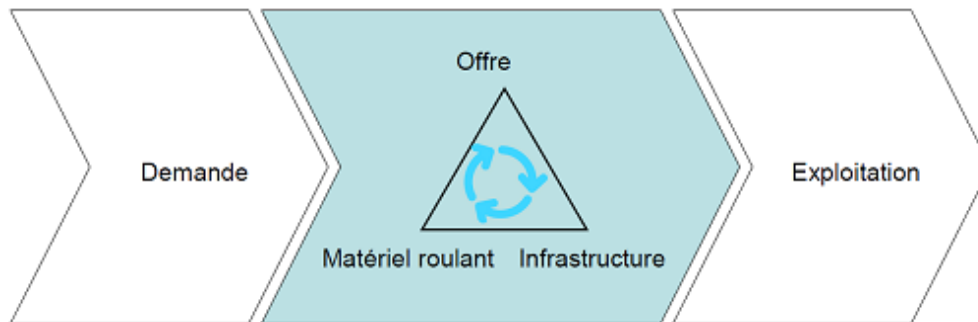
---

<sup>81</sup> Rapport de la Commission des infrastructures liées aux transports et à la mobilité sur l'EMPD relatif au crédit-cadre 2013-2016 pour le financement de l'infrastructure

### ANNEXE III : L'APPROCHE DE PLANIFICATION INTÉGRALE DES TRANSPORTS PUBLICS

Chaque amélioration de l'offre doit être décidée dans une perspective intégrale. Un objectif d'offre de transport de voyageurs nécessite souvent un concept de matériel roulant et, pour les trains, la réalisation de mesures infrastructurelles. L'offre, le matériel roulant et l'infrastructure se conditionnant réciproquement, il y a lieu de les coordonner, sous contrainte de moyens financiers limités.

*Illustration 22 : Approche de planification intégrale*





## ANNEXE IV : EXTRAIT DES INFORMATIONS RELATIVES AUX PROJETS D'AGGLOMÉRATION FIGURANT DANS LES DOCUMENTS STRATÉGIQUES DU CANTON

	Stratégie cantonale	Plan directeur cantonal (mesure A21)
<b>PALM</b>	<p>Les axes lourds existants et en chantier seront complétés par:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ des mesures d'accompagnement du métro M2, notamment la réorganisation et le développement du réseau des (TL) et la construction du parking d'échange P+R de Vennes</li> <li>➤ un renforcement de la capacité du métro M1 (ou TSOL) permettant le développement des Hautes écoles et des secteurs stratégiques d'agglomération du SDOL</li> <li>➤ la construction d'une gare RER à Prilly-Malley et son développement en tant que pôle d'activités</li> <li>➤ l'amélioration de la cadence du LEB sur un fonctionnement de type «tram-train», avec à l'horizon 2009 une cadence au quart d'heure entre Lausanne et Cheseaux, extensible jusqu'à Echallens selon l'évolution du trafic</li> <li>➤ un développement des transports publics de la région morgienne : aménagements routiers donnant la priorité aux bus, matériel roulant, renforcement de l'offre du BAM</li> <li>➤ un axe fort de transport public Bussigny-Lutry dans le cadre de la réalisation à long terme d'un réseau sur les lignes principales</li> <li>➤ deux étapes ultérieures de développement du réseau de bus et trolleybus de l'agglomération, coordonnées avec des aménagements de voirie leur donnant la priorité afin de maintenir, voire d'améliorer leur vitesse commerciale.</li> </ul>	<p>Objectif de mobilité : Développer, en lien avec l'urbanisation, une mobilité favorisant les modes de transport durable</p> <p>Le PALM prévoit d'augmenter les cadences à 15 minutes des transports publics ferroviaires suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RER Vaud entre Cossonay et Cully ;</li> <li>- LEB entre Lausanne et Cheseaux (et à 15 minutes aux heures de pointe jusqu'à Echallens).</li> </ul> <p>Pour améliorer la desserte des sites stratégiques, il s'agit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de renforcer la capacité du m1 et du m2</li> <li>- de réaliser des nouveaux axes forts de transport public urbain desservant notamment les couloirs suivants : Bussigny – Renens - Flon – Blécherette (tram) ; Lausanne centre – Lutry (trolleybus) ; Lausanne centre – Prilly – Crissier (trolleybus).</li> <li>- d'améliorer le réseau de lignes de bus à Lausanne et à Morges de manière générale</li> </ul>
<b>AggloY</b>	<p>desserte urbaine assurée dans le cadre du réseau TRAVYS</p>	<p>Objectif de mobilité : Favoriser les transports publics et la mobilité douce et maîtriser le trafic individuel motorisé</p> <p>Le réseau bus actuel, qui se base sur la clientèle « captive », est remplacé par un réseau composé d'un axe fort avec fréquences à 10 minutes (Grandson - Y-parc) et de deux axes principaux (Montagny - Cheseaux-Noréaz, Cheseaux-Noréaz - PST). Ce réseau est complété par un réseau moins dense vers l'extérieur (réseau TP et réseau de bus régional). Les quartiers situés en périphérie de l'agglomération compacte sont desservis : Grandson, Cheminet, Moulins, Pierre-de- Savoie, Y-Parc, l'HEIG et le CESSNOV</p> <p>Cible : report de 5% du transport individuel motorisé sur les transports publics</p>

<b>Chablais Agglo</b>	bus urbain Aigle-Monthey exploité par les TPC et chemin de fer Aigle-Ollon-Monthey-Champéry (AOMC)	-
<b>Rivelac</b>	réseaux MVR, MOB, VMCV	Favoriser l'usage des TP et de la mobilité douce (MD) et limiter l'usage des transports individuels motorisés (TIM) : en renforçant le rôle d'axe structurant RER / VMCV le long de « la ville des deltas » ; en améliorant l'attractivité des chemins de fer de montagne (desserte de « la ville des coteaux ») ; en développant un réseau régional de liaisons MD fonctionnelles (itinéraires entre centralités / rabattement sur les gares et haltes, notamment) ; en maîtrisant les TIM (hiérarchie du réseau / stationnement) ; en limitant les nuisances (transit) ;
<b>Agglomération franco-valdo-genevoise</b>	bus du réseau TPN, réorganisés à partir du NStCM renforcé	La mesure 12.9 du projet d'agglomération prévoit l'amélioration de la capacité de la ligne Coppet – Genève pour atteindre une desserte au quart d'heure. Pour ce faire, il est nécessaire de réaliser des points de croisement à Mies et Chambésy.
<b>Complément</b>	Le développement des transports publics routiers doit s'accompagner d'aménagements de voirie leur donnant la priorité. Ces mesures de transport sont couplées avec des mesures d'urbanisme	





## ANNEXE V : FICHE « VUE D'ENSEMBLE DE L'OFFRE TRV » REQUISE PAR L'OFT POUR LES PRESTATIONS QU'IL CO-FINANCE

<b>Vue d'ensemble de l'offre Trafic régional de voyageurs (TRV)</b> Article 17 ordonnance sur les indemnités (OITRV; RS 745.16)	
<b>Ligne</b>	
<b>Offre</b>	Période d'horaire: _____ Année de l'horaire: _____
	Offre n°: _____ Date: _____
	Remplace l'offre n°: _____ Date: _____
<b>Entreprise (ET)</b>	ET concessionnaire: _____
	ET chargée de l'exploitation: _____
<b>Ligne</b>	Moyen de Transport: _____ Rail: _____ Route: _____ Complément de chemin de fer: _____ Bateau: _____
	Tableau-horaire: _____ N° de ligne: _____
	Longueur de la ligne: _____ Nbre d'arrêts: _____
<b>Concession</b>	Ligne selon concession: _____
	Concession n°: _____ Expiration: _____
<b>Offre</b>	Kilomètres productifs: _____ Heures de l'horaire: _____
	Nbre de paires de courses Lu-Ve: _____ Samedi: _____ Dimanches et jours fériés: _____
	Modifications de l'offre: _____
<b>Demande</b>	Section (TRV) la plus chargée: _____ Section: _____
	Section la moins chargée: _____ Section: _____
	Recensement des passagers: _____
<b>Véhicules</b>	Types de véhicule employés: _____
<b>Vente / Distribution</b>	Distribution: _____
	Nombre de points de vente: propres / partenaires de coopération: _____
<b>Vélos / Bagages</b>	Chargement de vélos par les voyageurs: _____
	Transport de bagages: _____
<b>Sécurité</b>	Sécurité passagers: _____
<b>Bases de calcul</b>	Offre art. 16 OITRV: _____ Forfaits: _____ Convention d'objectifs: _____ Mise au concours: _____
	prix de l'énergie (pour les lignes de bus): _____
<b>Contributions de tiers</b>	
<b>Remarques générales</b>	
<b>Annexes</b>	
<b>Précisions</b>	Nom/courriel: _____ Téléphone: _____
<b>Indemnités</b>	Coûts non couverts TRV selon art. 28.1 LTV en CHF: _____
	<b>Signature ayant force obligatoire:</b> _____

## ANNEXE VI : PROCESSUS BUDGÉTAIRES DU CANTON ET DE LA CONFÉDÉRATION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS PUBLICS

Période d'horaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Infrastructure	Confédération		Crédit-cadre fédéral 2013-2016							
		Canton		Crédit-cadre cantonal 2013-2016 EMPD n°67 de mai 2013						
			Commande de prestations Infra (leader : OFT)		Conventions de prestations 2013-2016					
Prestations de transport régional	Confédération									
		Canton	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020
			Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020
Commande de prestations TRV (leader : canton)		Convention d'offre 2013				Convention d'offre 2016-2017			Convention de prestation 2020-2021	
			Convention d'offre 2014-2015					Convention d'offre 2018-2019		

	Période de négociation
	Période d'utilisation des fonds alloués
	Processus de préparation des budgets pour l'année suivante
	Entrée en vigueur rétroactive selon la durée de la période de négociation

## ANNEXE VII : OBJECTIFS DU CANTON ACTIONNAIRE

Lettres de mission 01.07.2009-30.06.2012	Lettres de mission 2013
Objectifs généraux que l'Etat entend réaliser par sa participation :	Objectifs que l'Etat entend réaliser par sa participation
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Défendre et protéger les <b>intérêts</b> du canton de Vaud au sein de la société</li> <li>• Surveiller la <b>bonne gestion</b> de la société</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la <b>pérennité</b> de l'entreprise dans le secteur des transports publics, préserver les subventions d'investissement accordées par l'Etat sous forme de contributions à fonds perdus, de prêts et de garanties d'emprunt pour le développement des prestations de transport public</li> <li>• Promouvoir les pratiques inspirées des règles de <b>bonne gouvernance</b> (notamment du point de vue du rôle, des responsabilités et du fonctionnement des différents organes de la personne morale ou encore du système de rémunération des fonctions dirigeantes et des cadres, etc....)</li> <li>• Veiller à l'<b>équilibre des comptes annuels</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuer à la <b>mise en œuvre de la stratégie de développement des transports publics</b> adoptée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et son Département des infrastructures, telle que fixées notamment dans le plan directeur cantonal, la stratégie cantonale de développement des transports publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuer à l'élaboration d'une <b>stratégie</b> à long terme de l'entreprise <b>en adéquation avec les stratégies formulées</b> par la Confédération, le canton et les communes dans le domaine des transports publics et en conformité avec les mandats de prestations de transports publics passés avec la Confédération, le canton et les communes</li> </ul>
Les missions confiées aux représentants :	Les missions confiées aux représentants :
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>participer aux missions de base du Conseil d'administration</b> (valider les orientations stratégiques proposées par la direction, contrôle des budgets/comptes, surveillance de la conduite de l'entreprise)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• contribuer à l'élaboration d'une <b>stratégie</b> à long terme de l'entreprise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• remonté au niveau des objectifs</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• encourager la <b>gestion optimale</b> de l'entreprise par une production des prestations au coût le plus bas possible, par un trafic et un niveau de recettes commerciales les plus élevés possibles, de manière à limiter les indemnités versées par les collectivités publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• s'assurer de la <b>bonne organisation</b> et du respect des <b>règles de gestion</b> ainsi que du contrôle interne et de l'adéquation des instruments permettant d'identifier les risques existants et potentiels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• soutenir la <b>mise en place d'instruments modernes de gestion financière</b> notamment en matière de comptabilité financière et analytique, avec des plans financiers d'exploitation et d'investissement à moyen et long terme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajout : [...] en adéquation avec les objectifs fixés par les autorités commanditaires de prestations</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• favoriser une <b>politique du personnel moderne</b> dans le cadre de la convention collective de travail d'entreprise CCT, tout en assurant la maîtrise de la masse salariale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idem</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un <b>système de rémunération</b> pour les cadres supérieurs [...] conforme à la LSubv et aux directives de l'Etat</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>suivre la <b>situation de la caisse de pension</b> à laquelle sont affiliés les collaborateurs de l'entreprise et des mesures prises pour assurer la couverture des prestations en tenant compte, cas échéant, de directives spécifiques du CE ou du DINF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place des <b>règles de communication</b> conformes aux principes de bonne gouvernance et respectant les attributions des autorités de subventionnement et celles de l'entreprise</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer que le Conseil d'administration fixe des règles concernant d'éventuelles <b>activités accessoires</b> de l'entreprise [qui] dépassent le but de base de l'entreprise consistant à offrir des prestations de transports publics. Les activités accessoires doivent contribuer, soit au développement du trafic de l'entreprise, soit à la valorisation des compétences de l'entreprise dans le domaine des transports publics. [Elles] ne sont pas indemnisées par les pouvoirs publics. Elles doivent couvrir les coûts complets en dégageant une marge suffisante pour les cas de divers et d'imprévus. [...] L'entreprise doit faire valider par le Service de la Mobilité les conditions de gestion des activités non indemnisées (bases tarifaires, importance de l'activité, utilisation des bénéfices générés, etc).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>contrôler la conformité de <b>l'utilisation des subventions</b> et indemnités octroyées par le canton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer du <b>respect des dispositions légales</b> fédérales et cantonales applicables aux TPU et veiller à ce que les subventions versées par l'Etat soient <b>utilisées de manière conforme</b> aux buts et conditions fixés par ce dernier</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>vérifier l'application de la <b>législation sur les marchés publics</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>idem</li> </ul>

## ANNEXE VIII : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

**Sont soumis au contrôle** de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

**Les rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)