

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

**Postulat Florence Golaz et consorts concernant les communautés tarifaires – quelle gouvernance et quels coûts pour les usagères et usagers**

La commission chargée d'examiner ce postulat s'est réunie le lundi 13 août 2012 de 8h00 à 09h00, à la salle de conférences des Armoiries, Place du Château 6, à Lausanne.

Membres présents : Mmes Amélie Cherbuin, Florence Golaz, MM. Claude Matter, Daniel Meienberger, François Payot, Daniel Trolliet, Michel Miéville, Claude-Alain Voiblet, Daniel Brélaz, Vassilis Venizelos, Régis Courdesse, Michele Mossi et Jean-François Cachin, président rapporteur.

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines, accompagnée par Monsieur Vincent Krayenbühl, Chef du service de la mobilité.

Monsieur Fabrice Mascello, secrétaire de commission, du Secrétariat général du Grand Conseil, a rédigé les notes de séance. Nous profitons de ce rapport pour le remercier.

**Position de la postulante**

Elle rappelle le contexte du dépôt de son intervention. Deux annonces successives ont frappé l'attention de la population du canton : hausse tarifaire de 5,5% en moyenne pour Mobilis et subside massif de la Confédération en faveur du RER (au détriment du canton de Vaud ?).

Son postulat demande tout d'abord une étude comparative intercantonale des différentes communautés tarifaires. Cette analyse devrait notamment permettre de comparer le prix d'une carte journalière, ou d'un court trajet, en tenant compte de la taille des divers réseaux, ainsi que les participations financières respectives des acteurs concernés (communes, cantons et usagers). L'offre, malgré une progression constante, ne répond pas encore à toutes les attentes.

Ensuite, son intervention touche également la question de la gouvernance des différentes communautés tarifaires. En effet, un manque de transparence et une absence du monde politique au sein de certaines de ces structures ont été relevés. Sur ce dernier point, la postulante fait remarquer à la commission que la présidence de la communauté tarifaire zurichoise est assurée par un Conseiller d'Etat. La question est d'une part de savoir si la présence politique dans ces réseaux combinée à celle de représentants d'usagers pourrait être une bonne chose et d'autre part, si une telle structure existe quelque part en Suisse.

**Position du Conseil d'Etat**

Madame la Conseillère d'Etat synthétise la requête de la postulante : la hausse des tarifs et les raisons qui la justifient, la comparaison intercantonale de diverses communautés tarifaires et l'organisation de la structure (gouvernance). La demande liée au RER zurichois concernant les investissements ne sera pas traitée ici. En effet, les communautés tarifaires ne concernent que les budgets d'exploitation.

La hausse des tarifs provient notamment d'une augmentation par la Confédération de la redevance annuelle des coûts des sillons<sup>1</sup> d'environ CHF 300 millions. La recherche d'une amélioration de la performance financière du système et l'anticipation de l'augmentation de l'offre justifient cette décision. Pour rappel, une très grande partie des coûts de la communauté tarifaire vaudoise (CTV) est liée à l'infrastructure ferroviaire. Cette hausse n'est toutefois pas linéaire par rapport à la fréquentation. Certaines charges sont supérieures aux recettes encaissées par les divers transporteurs auprès des usagers. L'augmentation découle également de l'adaptation de l'infrastructure elle-même, notamment le matériel roulant et des investissements devenus nécessaires avec le temps. Actuellement, la politique en place prévoit qu'environ 35% des charges doivent être supportés par les usagers. Elle n'est pas opposée à une modification de ces politiques tarifaires mais attire l'attention de la commission sur le fait que les autres partenaires, comme les collectivités publiques notamment, seront largement impliqués dans ce processus.

S'agissant du positionnement de l'offre vaudoise par rapport aux autres cantons, la CTV ne possède pas les chiffres corrélés avec l'offre. Par contre, selon les données en sa possession qui comparent le prix des transports, la CTV est très compétitive. Ces chiffres, qui sont d'ailleurs publics, peuvent être transmis à la commission<sup>2</sup>.

Pour la gouvernance, les communautés tarifaires de tous les cantons sont regroupées au sein d'une société faîtière (Union des transports publics de Suisse - UTP). Un des objectifs de l'UTP est d'améliorer la transparence des structures cantonales. En matière de transports publics, quatre autres partenaires travaillent avec le canton : la Confédération, les communes, les usagers et les entreprises de transports publics. Vouloir mélanger les décisions du monde politique avec celles des transporteurs n'est pas infaisable mais passablement complexe. Globalement, les systèmes de gouvernances sont très variables d'une communauté à l'autre. Pour la CTV, il s'agit d'une société simple régie par une convention co-signée par l'ensemble des entreprises de transports concernées. Cette convention est approuvée par la Confédération et le canton qui se charge de vérifier son adéquation aux normes légales. Afin de garantir la neutralité des débats, la CTV est présidée par un ancien directeur des transports publics de la ville de Bâle. Les décisions sont prises par son comité directeur qui est composé de directeurs des différentes entreprises de transports. Cette instance dirigeante comprend 11 partenaires dont les TL et les CFF qui représentent à eux seuls environ 80% du chiffre d'affaire global du domaine.

Pour la gouvernance, le Chef du Service de la Mobilité ajoute encore qu'une législation fédérale très contraignante doit être appliquée, notamment pour les règles d'élaboration des tarifs. Un des objectifs de l'UTP, en collaboration avec l'Office fédéral des transports, est l'uniformisation des différentes pratiques suisses. La tendance est donc de parler d'une communauté tarifaire suisse et non plus de plusieurs entités cantonales.

Les décisions de la CTV sont prises à l'unanimité des onze entreprises qui possèdent chacune une voix, indépendamment de leur importance commerciale (chiffre d'affaires des TL : env. CHF 60 millions / chiffre d'affaires des Transports de la Vallée de Joux : env. CHF 60'000). La plus petite des entreprises peut dès lors bloquer à tout moment le processus décisionnel. Une discussion intégrant, dans le processus décisionnel, des règles majoritaires n'a pas abouti car logiquement refusée par les petites entreprises. La présence d'une présidence neutre permet de garantir un équilibre dans les débats.

S'agissant de la décision d'adaptation des tarifs, chaque entreprise a son propre règlement d'organisation : les grandes sociétés décident au sein de leur conseil d'administration, où siègent souvent des élus politiques, et transmettent leur consigne à leur directeur membre de la CTV. Les directeurs des plus petites sociétés sont indépendants dans leur détermination.

A côté des TL, entreprise essentiellement urbaine, les autres sociétés doivent trouver un équilibre entre trafic urbain et national, en évitant les trop grandes disparités avec le tarif national. L'espoir

---

<sup>1</sup> sillon : espace pour le transit entre deux points prédéfinis

<sup>2</sup> voir document en fin du rapport.

actuel est de ne plus avoir d'adaptation au moins pour les deux ans à venir. Globalement, la CTV est surtout un outil de tarification qui répartit les recettes selon un modèle complexe basé sur la fréquentation des lignes. Elle se charge également de la logistique en lien avec la gestion du système centralisé de distribution des billets.

## **Discussion de la commission**

Un membre de la commission (vice-président du Conseil d'administration des TL) précise que les décisions prises à l'unanimité au sein de la CTV impliquent de savants compromis à négocier, tenant compte des avis des minorités. Le Conseil d'administration des TL comprend une très forte représentation politique avec des Conseillers municipaux de la Ville de Lausanne et autres syndics. Les énormes investissements consentis dans les transports publics impliquent forcément une progression des tarifs pour la clientèle. Actuellement à 35%, ce taux de couverture des frais par les usagers passerait à 25% en 10 ans en cas de blocage des tarifs ; la différence devrait alors être supportée par les collectivités publiques au prix d'un effort financier très important. A titre de comparaison, Zurich se situe entre 55 à 60% pour différentes raisons historiques.

Un 2<sup>ème</sup> membre de la commission (membre du Conseil d'administration des CFF) pointe du doigt l'interconnexion des différentes communautés tarifaires qui pose un réel problème et estime qu'un effort est à faire.

Un 3<sup>ème</sup> membre de la commission abonde dans le même sens. La problématique des entre deux zones devra être intégrée dans le comparatif. En effet, cette situation provoque de grosses difficultés en terme de transport par le fait que certains usagers confrontés à cette situation auront tendance à aller avec leur voiture à la gare de la prochaine zone. Le résultat est un engorgement de véhicules dans les gares. Les communes ont un grand travail de sensibilisation à mener pour motiver les conducteurs à renoncer à leur véhicule et utiliser les réseaux existants.

A la lumière des informations fournies par ses préopinants, un 4<sup>ème</sup> membre de la commission estime que l'organisation du système est maintenant déjà plus claire. La problématique est constituée de deux étages : locale d'une part et fédérale – cantonale d'autre part. L'imbrication de ces deux niveaux rend le dossier encore plus complexe. Ces éléments de gouvernance devront être repris dans le rapport de la commission qui pourra alors se passer d'une étude complémentaire.

Il relève également la tendance qui veut que le politique prenne la main sur le technique. Une telle dynamique entraînera forcément des coûts supplémentaires à charge des collectivités publiques et donc indirectement des contribuables. Il faut éviter une ingérence politique dans l'administratif. Au final dans ce système, il n'y a que deux contributeurs : l'utilisateur et le contribuable. Il est favorable à maintenir une charge proportionnée sur l'utilisateur afin de le responsabiliser. Dans ce contexte, les transports gratuits iraient dans l'autre sens en chargeant le contribuable. A entendre les commissaires, il semble toutefois que l'implication politique est déjà présente au niveau des conseils d'administration.

Un complément d'information pourra faire suite à ce postulat tout en sachant que le rapport de la commission fournira déjà de nombreux renseignements. Il s'opposera par contre à toute décision qui tendrait à faire diminuer la part de l'utilisateur.

Un 5<sup>ème</sup> membre de la commission, ingénieur, abonde dans le même sens. De par son métier, il soutient activement et avec respect les réseaux de transports ainsi que les entreprises qui œuvrent dans ce domaine. Cette notion de respect passe par la fixation d'un juste prix des transports, répercuté dans le prix du billet de l'utilisateur. Ce dernier doit admettre que sa participation est solidaire à l'ensemble d'un système dont il ne profite pas totalement. Les prix actuels sont en adéquation avec l'offre proposée. Ce membre de la commission s'opposera à toute diminution de la prise en charge par l'utilisateur et estime également que le rapport de la commission fournira l'essentiel des éléments.

Le taux de couverture de 35% de la CTV alors que celui de Zurich est d'environ 60% interpelle un autre membre de la commission, Il est également opposé à une gratuité totale des transports. Ce taux de 35% doit être un seuil minimal, si l'on sait que les 65% restants sont pris notamment en charge par des contribuables qui n'utilisent pas forcément les transports publics. Il regrette que les données fournies par le Conseil d'Etat n'intègrent pas de lien avec l'offre. En effet, il serait pertinent de savoir si la différence de prix entre l'abonnement annuel vaudois (CHF 700) et le genevois (CHF 960) se justifie par une plus grande distance couverte. Cet aspect pourrait être un des points développés dans le rapport du Conseil d'Etat. Il juge par ailleurs l'implication politique suffisante au sein des conseils d'administration.

Un membre de la commission précise encore que la ville de Lausanne représente environ le 25% des sièges au sein du conseil d'administration des TL. Cela étant, les comparaisons entre communautés sont difficiles : le positionnement des zones sur la carte géographique ainsi que la surface des zones sont des éléments déterminants et complexes à comparer. Pour ce qui est du centre (2 ou 3 zones), la CTV est compétitive par rapport aux autres structures.

S'agissant du taux de couverture, le député relève qu'il a été fixé à 35% pour des raisons historiques. Le problème de satisfaire une demande en perpétuelle croissance ne se pose que depuis le début des années 90. A cette époque, ce taux était proche des 40%. Avant, les transports publics vaudois n'étaient que peu utilisés alors que, durant la même période, la Suisse alémanique avait déjà des taux de remplissage des transports très importants. Actuellement, les investissements massifs consentis (m1, m2, etc.) sont un effort de rattrapage qui pèse drastiquement sur ce taux de 35%. Sans les augmentations tarifaires précédentes, ce taux aurait pu tomber à 30%. Il faut néanmoins être très attentif à ne pas se fixer d'objectifs trop ambitieux (40% ?) qui risqueraient d'anéantir l'objectif lui-même. En effet, ce seuil de 40% ne pourrait être atteint que par une augmentation des tarifs d'au moins 25%. Dans ce contexte, le Conseil d'administration des TL a toujours maintenu, à une écrasante majorité, ce taux de 35%.

La postulante est déjà satisfaite des informations fournies mais les estime encore insuffisants. Elle ne remet pas en cause les 35% à ce stade mais une comparaison avec les autres communautés tarifaires de ce paramètre serait pertinente. Pour ce qui est de la comparaison entre communauté fournie par le SM, elle regrette que la notion de l'offre n'y soit pas intégrée, avec par exemple quelques exemples de zones centrales. Les habitants des zones périphériques se sentent lésés par rapport à ceux des zones centralisées ; le prix de l'abonnement ne compense pas le manque d'offre. Elle prend note néanmoins qu'un des buts de l'UTP est d'améliorer la transparence du système mais estime que le thème du fonctionnement des autres communautés tarifaires peut encore être approfondi.

En terme de comparaison, un commissaire ajoute encore que Zurich n'est pas un bon exemple. En effet, certaines de ses institutions fonctionnent avec une structure très étatisée, à l'instar de la banque cantonale qui appartient à 100% à l'Etat et qui est présidée par le Conseil d'Etat. Il est donc complexe de comparer ce canton avec d'autres en matière de gouvernance.

Concernant les votes au sein de la CTV et le principe de l'unanimité des scrutins, il faut bien comprendre que ce système était le seul possible pour que la structure puisse fonctionner. Ce compromis garantit un équilibre fragile qui est difficile à faire évoluer. En effet, la prise en compte de nouvelles demandes risqueraient d'avoir un effet sur d'autres facteurs et mettre en péril l'édifice. Ce système est très conservateur dans la durée. L'autre variante possible aurait été que le Conseil d'Etat s'arrange pour qu'une seule compagnie décide le tout, tant en matière de coûts que de fonctionnement ; le canton ne semble pas assez mûr pour un tel système.

Un autre commissaire estime que le passage à Mobilis dans le Nord vaudois a notamment eu un impact financier visible dans le domaine des transports scolaires (+ 15 à 20%). Il en explique les raisons et détaille le fonctionnement de la région yverdonnoise. Une des pierres d'achoppement est la surface des zones : dans son secteur une distance de 12 km est couverte par 4 zones alors qu'à Lausanne 2 zones peuvent couvrir presque 20 km. Pour maintenir ce zonage dans la région

lausannoise, il a presque fallu créer une zone supplémentaire dans les périphéries, ce qui correspond au final à l'augmentation précitée. Cette logique pose la question centrale de la solidarité intercommunale.

Le président de la commission cite également une aberration dans le cadre de distances identiques qui, selon leur situation géographique, ne sont pas couvertes par le même nombre de zones. Les usagers pénalisés préfèrent au final prendre leur véhicule et payer leur parking.

Un commissaire membre du Conseil d'administration des TL remarque que tenter de corriger un problème isolé au sein d'une communauté tarifaire peut paradoxalement démanteler une autre partie de l'organisation mise en place. Le vrai défi est plus large : comment coordonner les communautés tarifaires entre elles au niveau national. Tenter de répondre à cette question est très complexe et le risque est grand d'avoir une solution qui cause plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Le chef du Service de la Mobilité annonce que ce problème de chevauchement préoccupe beaucoup son service, compte tenu du fait que ces territoires d'agglomération commencent à se superposer. Le premier pas consisterait déjà à se mettre d'accord entre communes limitrophes sur un découpage identique des zones afin de faciliter la compréhension des usagers. Dans un contexte supracantonal, les contacts avec les communautés tarifaires de Genève et Fribourg sont déjà établis. L'objectif de base étant d'arriver à un découpage de zones de 5 x 5 km, à l'image des Pays-Bas qui ont un système de communauté tarifaire depuis 20 ou 30 ans, avec un tarif décidé.

## **Vote**

***La commission recommande de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 13 personnes présentes.***

Lausanne, le 16 septembre 2012

Le Président :  
(signé) *Jean-François Cachin*

## Annexe au rapport de la commission

### Niveaux tarifaires et taux de couverture des charges par les recettes

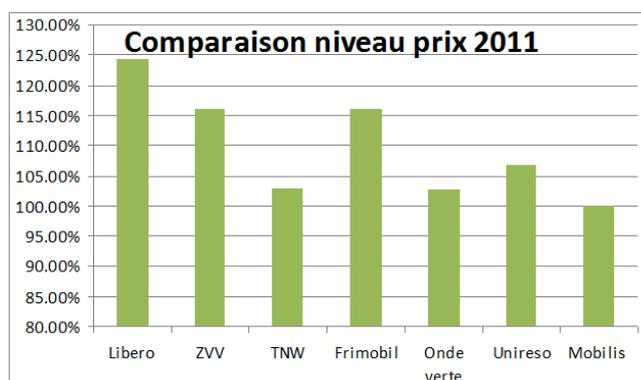
1. Niveaux tarifaires de la CTV : la CTV tient régulièrement à jour un tableau comparatif du prix des titres de transport par rapport aux autres CT.

Ce tableau, établi par le responsable opérationnel de la CTV, compare les tarifs actuels de Mobilis, les tarifs de Mobilis valables dès le 9.12.12 avec les tarifs en cours de validité à ce jour dans les autres CT (cela signifie que les probables hausses tarifaires des autres CT ne sont pas comprises dans ce tableau) :

		Court parcours	Court parcours avec 1/2 tarif	Billet 1 zone	Billet 1 z avec 1/2 tarif	Billet 2 zones	Billet 2 z avec 1/2 tarif	Abo 2 z mensuel Adulte	Abo 2 z annuel Adulte	Abo 2 z mensuel Junior	Abo 2 z annuel Junior
Vaud	CTV 2012	1.90	1.90	3.00	2.20	3.00	2.20	66.00	660.00	45.00	405.00
	<b>CTV 2013</b>	<b>1.90</b>	<b>1.90</b>	<b>3.00</b>	<b>2.20</b>	<b>3.50</b>	<b>2.20</b>	<b>70.00</b>	<b>700.00</b>	<b>49.00</b>	<b>441.00</b>
Berne	Libero	2.20	2.00	4.00	2.70	4.00	2.70	72.00	720.00	55.00	550.00
Fribourg	Frimobil	2.40	1.40	2.90	2.20	4.50	2.90	66.00	594.00	50.00	450.00
Neuchâtel	Onde Verte	2.00	1.70	3.60	2.20	3.60	2.20	64.00	576.00	48.00	432.00
Lucerne	PassePartout			2.80	2.40	4.00	2.80	63.00	630.00	48.00	480.00
Genève	Unireso	2.00	2.00	Tout Genève 3.50	Tt Genève : 2.50			96.00	960.00	68.00	680.00
Bâle	TNW	2.00	1.60	3.20	2.20	4.00	2.60	70.00	700.00	45.00	450.00
Zurich	ZVV	2.60	2.20	4.10	2.90	4.10	2.90	79.00	711.00	57.00	513.00

La CTV est généralement compétitive par rapport aux autres CT. A titre de comparaison, les abonnements de Mobilis, avant les éventuelles hausses tarifaires prévues dans les autres CT, étaient moins chers que ceux de Berne, Genève et Zurich. Le cas de Berne est particulièrement intéressant du fait que la taille de la CTV est comparable avec un réseau urbain très important au centre de la CT. Au niveau des billets, la CTV est aujourd'hui la moins chère même en comparaison avec de petites CT.

De plus, à titre comparatif en prenant le poids relatif des ventes de titres de transport, la CTV a construit un modèle graphique comparatif des niveaux de prix entre les principales communautés tarifaires suisses. Les comparaisons suivantes sont obtenues:



2. De manière générale, les charges par les recettes des transports publics vaudois sont sensiblement inférieures à ceux des réseaux suisses alémaniques.

L'étude Ecoplan «Coûts comparés de la mobilité à Zurich, Berne et Lausanne» que le Département des infrastructures (DINF) avait commandée en 2010 mentionnait les chiffres suivants :

	TL Lausanne		Bernmobil (Libero)		ZVV	
	[en 1'000 CHF]	[%]	[en1'000 CHF]	[%]	[en 1'000 CHF]	[%]
Revenu du trafic	67'063	<b>32.5%</b>	84'159	<b>60.4%</b>	418'000	<b>48.3%</b>
Revenu accessoire	8'994	4.4%	13'566	9.7%	76'800	8.9%
Indemnités	130'433	63.2%	41'411	29.7%	370'300	42.8%
Autres revenus		0.0%	152	0.1%		0.0%
Total revenus	206'490	100.0%	139'288	100.0%	865'100	100.0%