

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

Postulat Vassilis Venizelos au nom du groupe des Verts pour que la répartition des charges d'investissement et d'exploitation des transports publics ne conditionne pas les choix de développement du réseau urbain et régional

La commission chargée d'examiner ce postulat s'est réunie le lundi 13 août 2012 de 09h00 à 09h45, 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 Kraysenbühl, 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 du postulant

Le postulant relève le fait que la question du financement des transports occupe régulièrement le Parlement, notamment en terme de besoins d'investissements dans les régions. Bien que les besoins dans les agglomérations soient de plus en plus forts, certaines communes périurbaines ont l'impression de financer des transports urbains qu'elles n'utilisent pas.

Cette distinction entre trafic urbain et régional n'est pas toujours limpide et a récemment motivé le dépôt d'un postulat¹ qui proposait de considérer les bus à haut niveau de service (BHNS) comme faisant partie du trafic régional et donc pouvant bénéficier d'une participation financière du canton plus importante. Lors des débats de cette commission, la question d'une modification ou d'une simplification des charges entre le canton et les communes a été évoquée. Le postulat de ce jour reprend ce constat et lance l'idée d'une répartition à 50 / 50 sans avoir toutefois la prétention d'amener la solution idéale. Cette démarche doit en fait permettre de clarifier un système à un moment où l'on parle de coordination des transports publics à l'échelle du canton. Une politique de répartition des charges entre canton et communes allant dans le même sens, tout en respectant la logique de la communauté tarifaire Mobilis, lui paraît pertinente.

Le choix du postulat, en terme de forme d'intervention, est volontaire car sa démarche vise avant tout à provoquer une discussion et à tenir compte d'exemple existant comme dans le canton de Neuchâtel qui pratique cette répartition 50 / 50. Le postulant souhaite que le Conseil d'Etat approfondisse la question, notamment en affinant cette répartition des charges entre canton et communes ainsi qu'entre investissements et exploitation.

¹ (11_POS_305) Postulat Valérie Schwaar et consorts pour un signe clair de l'Etat en faveur des systèmes de transports publics d'agglomération efficaces.

Position du Conseil d'Etat

La Cheffe du Département rappelle que les questions posées dans ce postulat sont au cœur des décisions d'avenir. Le débat est légitime alors que le canton s'apprête à passer à des phases de réalisation de ses projets d'agglomération qui vont au-delà des centres urbains, avec des communes de taille et capacité financière diverses.

Le postulat fait référence aux BHNS qui sont des véhicules devant pouvoir profiter de couloirs prioritaires. Le problème principal rencontré par cette solution dans les centres urbains est la diminution du nombre de places de stationnement nécessaire à leur passage. La situation est différente dans les zones périphériques où des investissements financiers importants sont nécessaires pour élargir l'emprise des routes.

Le texte demande une éventuelle révision des modes de financement qui sont définis, pour l'exploitation, par la loi sur les transports publics. La détermination du Conseil d'Etat sur ce point n'est pas figée ; le Gouvernement est toutefois parfaitement conscient de l'importance de ce chantier qui touche à la délicate négociation avec les communes. Une décision imposée dans un tel contexte n'aurait pas de sens. Il faudra au contraire ouvrir le débat dans le cadre de la plate-forme canton-communes qui a déjà permis de solutionner certains problèmes. Le fait de faire évoluer la proportion 70 / 30 vers du 50 / 50 aura évidemment un impact sur les communes qui ne seront pas toutes gagnantes au final. A noter également que la thématique transport est intégrée dans la péréquation intercommunale. Une réflexion est également en cours au sujet des routes cantonales en traversée de localités.

Le sujet du jour touche également l'aménagement des routes cantonales. Une étude permettra de cerner quelles sont les capacités financières des parties concernées. La Conseillère d'Etat ne souhaite pas infliger une augmentation disproportionnée aux communes qui ne sont pas les plus bénéficiaires en termes d'offres. Une discussion sur les pondérations entre engagement financier et offre existante doit être menée.

Dans l'hypothèse où le Grand Conseil valide ce postulat, le Conseil d'Etat devra mener une étude de grande envergure qui intégrera non seulement la réalisation des projets d'agglomération au travers des transports publics, la mise à niveau des routes cantonales dans et hors les localités mais également le partage du financement de la réfection d'ouvrages d'art situés dans les communes. D'une manière générale, le Conseil d'Etat est prêt à discuter mais une décision ferme arrêtée 50 / 50 est pour l'heure prématurée.

Discussion de la commission

Un commissaire (vice-président Union des communes vaudoises – UCV) confirme que ce genre d'études serait effectivement complexe et multiple. Il rappelle, à titre d'exemple, le moratoire des taux de subventionnement décrété par le Conseil d'Etat ainsi que la discussion ouverte sur les ouvrages d'art puis suspendue en raison des craintes financières des communes. La participation des contributeurs à la péréquation intercommunale devra également être analysée en prévision des futures négociations agendées en 2018.

Dans la hiérarchie des transports, les BHNS se positionne juste avant le tram. Pourtant ces deux types de véhicules ont un financement différent, basé sur des bases légales distinctes : l'Etat participe au financement du tram, car il est considéré comme une infrastructure de transport, mais pas à celui des BHNS, conformément à la loi sur les routes. En comparaison à Berne, l'analyse est identique dans les deux cas. Il y a effectivement des réponses à fournir.

S'agissant du financement de l'exploitation pure, cette partie est extraordinairement variable. La part de l'Etat peut varier de 16 à 18% aux TL, pour la partie la plus urbaine, à beaucoup plus dans le trafic régional. La Confédération soutient également ce dernier secteur, de même que les communes mais dans une moindre mesure. Cette situation fait que les gagnants (et les perdants) ne sont pas

toujours les mêmes. Si une analyse est faite dans le cadre de la plateforme canton – communes, il faudra alors veiller à une égalité de traitement entre les gagnants d'un jour et ceux du lendemain.

Madame la Conseillère d'Etat partage l'analyse. Il faut appréhender la question du financement des mobilités de manière large. Le financement des BHNS est assumé par la Confédération et le canton qui ont chacun prévu une enveloppe de CHF 20 millions mais surtout par les communes qui déboursent environ CHF 123 millions, selon une convention. Dans ces conditions, toute modification du taux de répartition des charges devra être analysé en profondeur, avec en filigrane le souci d'un équilibre global à respecter.

Un 2^{ème} commissaire note que ce postulat questionne sur le besoin de continuer à différencier l'urbain du régional et estime que cette distinction pourrait préteriter un certain nombre de localités. Il se réfère à une interpellation de M. le député A. Bally² dont la réponse pourrait être intégrée à celle de ce postulat. Cette intervention pose des questions ou des constats essentiels en matière de développement des transports publics, comme par exemple : « ..l'amélioration des systèmes de transports... contribue à induire et donner de l'ampleur au « pendularisme » » ; « ..dans le domaine des transports...l'offre crée la demande. » ; « Jusqu'à quand voudra / pourra-t-on adapter les infrastructures de transports à la demande ? » ; « Dans quels cas vaut-il mieux laisser agir la saturation plutôt que d'adapter les infrastructures ? ». La hausse du prix des logements provoque un exode des personnes. En utilisant des infrastructures performantes, ces derniers feront augmenter les coûts des investissements et d'exploitation. Tout est lié.

Un commissaire estime que la question n'est pas aussi simple et ne peut pas se limiter au problème des pendulaires. La densification des centres-villes et des zones bien équipées en transports publics peut être une partie de la réponse. L'interpellation devrait également aborder le thème du logement pour être complète.

Un autre commissaire soutient le postulat mais dans la version élargie voulue par le Conseil d'Etat qui y intègre la problématique du domaine routier.

A entendre la Conseillère d'Etat, un commissaire remarque que ce thème fera, selon toute vraisemblance, partie du programme de législature du gouvernement, avec ou sans ce postulat. De manière plus générale, il cite l'exemple de sa commune de Grandson qui a décidé de quitter une communauté tarifaire en raison d'un coût trop élevé. Au final, les responsables du réseau ont salué cette décision, avouant que la desserte de sa commune posait trop de problèmes.

Dans la deuxième partie du texte, « ...les Verts demandent également que cette étude prenne en compte les questions de gouvernance...avec, par exemple, l'institution d'une autorité organisatrice à l'échelle de chaque bassin de transport. ». Le député n'est pas convaincu par le besoin d'une nouvelle strate intermédiaire entre communes et canton. Le financement dans les villes est différent de celui dans les régions rurales. Il faut laisser aux collectivités publiques la liberté de s'organiser entre elles si elles le veulent réellement. Le thème des transports scolaires est un bon exemple : cette question ne fait pas débat dans les villes alors qu'il représente une problématique majeure dans les petites communes. En conclusion, il n'est pas opposé à ce postulat mais se méfie de cet aspect de nouvelle gouvernance.

Sur ce dernier point, le postulant estime que les échelles en place (canton – communes) ne correspondent plus à la réalité des usagers et des transporteurs. Ce thème est en lien direct avec la répartition et le financement des charges. Des exemples de gouvernance à l'échelle régionale existent déjà en matière d'aménagement du territoire. Cette structure permet de transcender les limites administratives. Il ne veut toutefois pas imposer une telle solution mais simplement ouvrir le débat.

Un commissaire attire l'attention sur le fait qu'il existe encore des villages dans le canton qui ne sont pas desservis par les transports publics et des personnes qui n'ont pas ou plus de permis de

² (11_INT_650) Interpellation Alexis Bally – Toujours plus vite, toujours plus loin ?

conduire. Dans ces cas de figure, une des seules réponses est le recours à Publicar. La mise en place de transports publics dans une commune peu peuplée est complexe et coûteuse.

Il partage par ailleurs les soucis d'un membre de la commission en matière de transports scolaires et relève le paradoxe du balai incessant de minibus qui ne peuvent pas prendre les adultes sans moyen de transport.

Dans un autre registre, il faut également tenir compte dans cette problématique des fusions de communes qui peuvent déboucher sur de nouveaux pôles et créer ainsi des flux de trafic non prévus. Il n'est pas convaincu par une nouvelle strate car des communautés régionales existent déjà. Ces dernières devront mettre en place le système et renseigner les communes.

Un commissaire ne conteste pas une éventuelle révision de la répartition des charges mais s'abstiendra néanmoins de voter. En effet, le thème de ce postulat ne convainc pas l'aile majoritaire de son parti, plutôt orienté zone urbaine.

Un autre commissaire partage avec la commission son sentiment de frustration en tant que syndic d'une commune urbaine ayant fusionné avec d'autres, considérées comme régionales. Dorénavant, la nouvelle entité est taxée sur l'ensemble des habitants selon le tarif urbain.

Le Chef du Service de la Mobilité connaît bien la problématique des réseaux de lignes urbaines, évoquée par un membre de la commission, où les communes sont autonomes dans leur organisation. Dans le prix en exemple, avant la fusion, le critère de répartition tenait compte de la population. La fusion a débouché sur une nouvelle règle de répartition qui a fait augmenter le périmètre de population servant de référence. Les discussions sont toutefois en cours pour trouver une autre clé de répartition. A cela s'ajoute encore le système complexe de la couche en péréquation pour comprendre réellement le système de financement des communes.

Le postulant tient à lever tout doute : son postulat a été déposé pour ouvrir un débat global et ne vise pas à favoriser les zones urbaines au détriment des zones rurales.

Vote

La commission recommande de prendre en considération ce postulat par 11 voix pour et 2 abstentions.

Lausanne, le 16 septembre 2012

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