

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

Initiative Vincent Keller et consorts - Pour la gratuité des transports publics en terre vaudoise

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier cette initiative s'est réunie le jeudi 14 mars 2019 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Céline Baux, Anne-Sophie Betschart, Léonore Porchet, Graziella Schaller ainsi que de Messieurs les députés Jean-François Cachin, Philippe Ducommun, Vincent Keller, Daniel Trolliet et de la soussignée, confirmée dans le rôle de présidente-rapportrice. Ce rapport exprime la position de la majorité. Un rapport de minorité exprimant la position de celle-ci sera établi par l'initiant.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État, Nuria Gorrite, cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), de Messieurs Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) et Jean-Charles Lagniaz, chef de la division management des transports à la DGMR.

Les notes de séances ont été prises par Mr Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant propose la gratuité des transports publics sur le Canton de Vaud : il rappelle que l'idée n'est pas nouvelle et qu'elle a déjà été régulièrement portée sur la scène politique. La présente initiative a été lancée par Ensemble à Gauche et POP (EP), et signée par des députés provenant des divers groupes politiques représentés au Grand Conseil. L'initiant constate qu'on demande aux travailleurs d'aujourd'hui d'être de plus en plus mobiles entre lieu de domicile et lieu de travail, et que le budget des déplacements augmente régulièrement. Routes engorgées, pollution et bruit résultent des transports individuels motorisés. L'initiant estime que sa proposition de gratuité des transports publics est une des solutions, diminuant les inconvénients cités plus haut. Selon lui, la gratuité augmenterait l'attractivité des transports publics. Il prend pour exemple la ville belge de Hasselt, qui a introduit la gratuité des transports publics en 1997, ce qui a décuplé le nombre d'usagers et multiplié très fortement le nombre de lignes de transport en commun. Dans notre canton, il y voit aussi un intérêt pour les usagers dont le pouvoir d'achat augmenterait. Selon lui, l'absence de billets et de contrôleurs permettrait aux compagnies de transport de faire des économies.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La représentante du Conseil d'État note que le principe de la gratuité est sympathique en théorie, mais celle-ci a un coût et qu'il faut déterminer qui paie. Ces dernières années, l'effort du canton de Vaud a porté sur le développement de l'offre, mais cet effort doit se maintenir parce qu'il faut encore développer toute une série de prestations publiques, en direction –notamment- des régions périphériques.

Quelques exemples démontrent cet effort déjà entrepris : le développement de la cadence au quart d'heure entre Yverdon-les-Bains et Sainte-Croix, entre Nyon et Genolier, entre Lausanne et Cheseaux puis à la fin de l'année entre Lausanne et Echallens pour ce qui concerne le Lausanne-Échallens-Bercher (LEB). Ce développement des investissements en matière de transports publics a un coût : près de CHF 1 milliard. Il se prolongera jusqu'en 2022 avec des performances en terme de cadences et de dessertes importantes. Le DIRH espère voir le développement de l'offre des transports publics, via le paquet ferroviaire, à l'horizon 2035.

Avec le fonds de Financement et d'Aménagement de l'Infrastructure Ferroviaire (FAIF), le développement de l'offre du transport ferroviaire est passé - depuis 2014 - entre les mains de la Confédération. Dans le prochain paquet ferroviaire, le canton de Vaud est bien placé pour voir une augmentation de la cadence sur les axes lémaniques, du pied du Jura comme en direction du Simplon.

La cheffe de Département rappelle que la gratuité des transports publics se justifie lorsqu'il y a une égalité d'accès à ceux-ci, sinon cela creuse encore les inégalités entre les citoyens. À ce propos, le territoire vaudois n'est pas égalitaire face à la problématique de l'accessibilité ; il existe des contrastes importants par rapport à l'accès aux services publics selon que les gens habitent à Avenches ou à Lausanne. Chaque fois que le trafic ferroviaire se développe, il faut aussi développer autour des gares principales les réseaux de bus. Elle donne l'exemple de la Broye où il a été développé la cadence à la demi-heure avec le concours des associations régionales en réorganisant le réseau des bus régionaux. Le département déploie aussi beaucoup d'efforts pour l'accessibilité aux agglomérations. Aujourd'hui, les sorties et entrées aux heures de pointe – soit les mouvements de pendularité en l'occurrence - sont problématiques, avec une concentration de plus en plus forte de l'habitat et de l'emploi au sein de celles-ci. Cela a été voulu par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), afin de lutter contre le mitage du territoire. Beaucoup de gens n'habitent pas dans les agglomérations, mais y travaillent, s'y forment ou s'y rendent pour leurs loisirs.

Les mouvements de pendularité vont toujours en s'accroissant que ce soit dans le canton de Vaud ou ailleurs. Quelques chiffres à ce propos : 75% de pendularité dans le canton de Vaud (en 2019, on constate que 75% des personnes ne travaillent pas dans leur commune de domicile). Ce chiffre était de 30% en 1970, et en 2040, on estime que ce sera près de 90%. Cela nécessite des développements massifs d'offres de transports publics, notamment des axes forts de transports - soit développer le M2, le futur M3, le tram et les bus à haut niveau de service.

Des investissements colossaux sont attendus de la part du canton et des communes. Il s'agit d'une particularité, car les coûts d'exploitation pour les collectivités publiques ont des prises en charge diverses : la Confédération pour les lignes nationales, le canton pour le trafic régional et les communes pour ce qui relève de l'urbain, soit de l'ordre de 65% pour les collectivités et de 35% à la charge de l'usager. Ces enjeux de financement ont un coût : pour le canton de Vaud en 2019, les charges d'exploitation représentent un montant de CHF 232 millions de subventions annuelles aux entreprises de transports publics alors que la participation au fonds d'infrastructure ferroviaire national représentant une somme de CHF 30 millions. Le montant global augmentera encore, car il y aura le développement de l'offre et les transports publics n'ont pas vocation de s'autofinancer. Concernant les indemnités d'exploitation, elles vont augmenter.

En 2017, le total de la répartition des sources de financement des transports publics vaudois ont coûté CHF 700 millions annuels à charge de la Confédération, du canton, des communes et des recettes Mobilis. Les coûts de fonctionnement vont augmenter aussi ; les planifications d'offres sont d'ores et déjà actées.

Entre 2028 et 2030, ce chiffre global se montera à CHF 950 millions. Sur l'estimation de la gratuité des transports publics, les recettes Mobilis se chiffrent à CHF 205 millions (la part des usagers). En 2030, le montant est évalué à CHF 277 millions, avec le développement de l'offre ; ce serait donc la part qui devrait être couverte par la gratuité. Néanmoins, le coût pourrait être supérieur.

En effet, il y a la part couverte par la Confédération qui se monte à CHF 80 millions annuels pour faire fonctionner le système des transports publics vaudois. L'Office fédéral des transports (OFT) dispose de principes de financement et si le canton devait accepter de verser un montant - sous forme d'indemnités complémentaires aux entreprises pour compenser la gratuité, cette modalité de financement viendrait dégrader le taux de couverture, parce qu'il s'agit de la part payée par l'usager. L'office pourrait donc considérer que le canton n'atteint plus le taux de couverture fixé par les ordonnances fédérales avec, du coup, le risque d'un retrait du financement fédéral. Aux CHF 277 millions manquants des recettes Mobilis viendraient encore à manquer la part fédérale. À terme, celle-ci pourrait se chiffrer à CHF 120 millions. Le coût global de la gratuité pour le canton de Vaud se monterait alors - sur la base des comptes 2017 - à CHF 283 millions et cela représente neuf points d'impôt. En 2030, l'impact financier de la gratuité serait d'env. CHF 400 millions, représentant douze points d'impôts.

Il faut aussi relever que la communauté tarifaire vaudoise est bon marché en comparaison suisse. Seul Unireso dans le canton de Genève est moins cher. Suite à une votation populaire demandant un abaissement de tarifs, ce canton a dû la compenser par une indemnité supplémentaire de CHF 8 millions aux Transports publics genevois (TPG). Malgré cette baisse, l'entreprise a diminué ses prestations de 4%. Quant à la part de nouveaux clients, cela a représenté trois cent soixante-quatre personnes supplémentaires ayant acheté un abonnement de transports publics. Le prix n'est pas un levier important pour le transfert modal.

Le vrai levier d'action pour inciter un transfert modal est le développement, la régularité et la qualité de l'offre des transports publics qui débouchent sur une augmentation de l'utilisation par le public. Dans toutes les expériences à travers le monde, il n'y a pas de lien direct et « objectivable » entre une gratuité des transports publics et une augmentation massive de la fréquentation. Cela pourrait même avoir des incidences perverses pour le canton. En effet, un manque à gagner de CHF 400 millions ne pourra plus servir au développement de l'offre notamment dans les régions périphériques. Les investissements concerneront plutôt les villes, puisque c'est dans celles-ci que se concentrent les richesses et l'emploi. Il faudra opérer un choix avec un risque de frein à l'investissement et de développement de l'offre, si l'argent venait à manquer.

D'autres exemples existent sur le plan international. En Estonie, il est faux de dire qu'il y a eu une gratuité des transports publics. D'une part, cela a été introduit exclusivement à Tallinn et, d'autre part, c'était plutôt une mesure fiscale, afin de rapatrier de la masse financière dans la capitale estonienne. Il n'y a pas eu d'augmentation massive de l'utilisation des transports publics. À Hasselt, la part modale est de 5% pour les bus, et ils n'arrivent pas à déterminer si c'est la part d'augmentation de l'offre ou l'introduction de la gratuité qui a eu l'effet escompté.

L'augmentation de l'offre a un effet direct sur l'augmentation de la consommation. L'exemple de l'Estonie a permis de démontrer que ce sont les piétons, et non les utilisateurs de voiture, qui utilisent les transports publics. Des chiffres étayaient cela : l'usage de la voiture a baissé de 5% et les distances ont augmenté de 310%. Par contre, les déplacements à pied ont baissé de 40%, ce qui n'est pas un objectif que poursuit le canton de Vaud.

L'offre de la gratuité pour les transports publics s'adresserait uniquement aux détenteurs d'un abonnement au réseau Mobilis. En effet, une personne habitant à Lausanne et se rendant à Berne continuera de payer son ticket. Il est exclu que la gratuité soit offerte pour le service direct. À ce propos, le département n'a pas chiffré la gratuité du service direct.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

En ouverture de la discussion et afin d'être au clair sur la modification de la Constitution vaudoise (Cst-VD) qu'appelle de ses vœux l'initiant, la présidente lui demande d'indiquer comment il incorpore sa proposition dans l'article 57 de la Cst-VD. L'initiant demande d'ajouter un alinéa 5 à l'article précité, alinéa dont la teneur serait «*Les transports publics sont gratuits sur tout le territoire cantonal* ».

Dans la discussion générale qui suit, un débat nourri est amorcé :

- tel député s'interroge sur le montant qui serait à charge des communes avec la gratuité proposée. La cheffe du DIRH indique qu'il y aurait logiquement des pressions sur les communes et rappelle qu'en 2017, pour le développement du trafic régional vaudois, la somme s'élevait déjà à plus de CHF 150 millions (CHF 41,5 millions + CHF 115 millions) ;
- telle autre ne peut soutenir cette initiative, car les inégalités touchent principalement les régions périphériques, certaines n'ayant – par exemple - pas de réseau Mobilis. Comme la cheffe du DIRH, elle estime qu'il faut plutôt travailler sur l'augmentation de l'offre ;
- d'autres estiment que si - dans la lutte contre les émissions néfastes, l'initiative demandant la gratuité peut être une incitation, certaines expériences montrent que le résultat est opposé au but recherché, les piétons étant ceux qui sont le plus attirés par la gratuité ;
- d'autres pistes - telle la diminution de la pendularité avec renforcement des activités locales- sont évoquées ;
- l'initiant voit dans la pénalisation fiscale des pendulaires utilisant leur voiture une source de rentrées financières aidant à payer la gratuité des transports publics ;
- la cheffe du DIRH observe que le transfert modal fait son chemin dans l'esprit des Vaudois, mais que l'offre inégalitaire est un frein à sa mise en pratique ;
- plusieurs commissaires sont inquiets de la perte de considération de l'utilisateur vis-à-vis d'un service totalement gratuit de transport, avec des incivilités prévisibles ;
- un commissaire assumant des fonctions dans un organe stratégique des CFF entend rectifier un élément avancé par l'initiant : si la ville belge d'Hasselt a introduit la gratuité en 1997, elle l'a supprimée en 2014, vu les coûts engendrés et a réintroduit un billet pour chaque transport, mais à un prix relativement bas ;

- le seul exemple européen de gratuité qu'il peut être utile de suivre est celui que va introduire en 2020 le Grand Duché du Luxembourg, dont la superficie (environ 2500 km²) et la population (environ 600'000 habitants) sont proches des mêmes données vaudoises, ce petit État payant actuellement le 90 % de ses transports publics qui sont déjà gratuits pour les étudiants et les jeunes jusqu'à vingt ans.

Enfin, d'aucuns rappellent que chaque contribuable vaudois passerait à la caisse pour régler les coûts de la gratuité des transports publics sans pour autant avoir ceux-ci à sa porte - comme c'est le cas dans les agglomérations urbaines.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative par 5 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

Yverdon-les-Bains, le 25 mai 2019

La rapportrice de majorité :
(signé) Pierrette Roulet Grin